

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENETAPAN
STATUS DARURAT PADA MASA PANDEMI COVID-19**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Oleh
Alim Cahyono
NIM. 02040421021

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Alim Cahyono

NIM : 02040421021

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Desember 2022

Saya yang menyatakan,

A handwritten signature in black ink is written over a yellow 1000 Rupiah stamp. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'REPUBLIK INDONESIA', '1000', and 'METERAN TEMPEL'. The signature is written in a cursive style.

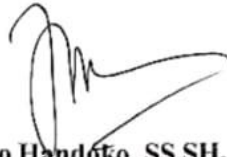
Alim Cahyono

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Status Darurat Pada Masa Pandemi Covid-19” yang ditulis oleh Alim Cahyono ini telah disetujui pada tanggal 8 Desember 2022.

Oleh:

PEMBIMBING I



Dr. Privo Handoko, SS.SH, M.Hum
NIP. 196602122007011049

PEMBIMBING II



Dr. Muwahid, SH, M.Hum
NIP. 197803102005011004

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis berjudul "Kewenangan Presiden Dalam Penetapan Status Darurat Pada Masa Pandemi Covid-19" yang ditulis oleh Alim Cahyono telah diperbaiki sesuai dengan koreksi dan masukan Tim Penguji Tesis.

Pada tanggal 15 Desember 2022

Tim Penguji

1. Dr. Priyo Handoko, SS, S.H., M.Hum

(Ketua/Penguji)

2. Dr. Muwahid, S.H, M.Hum

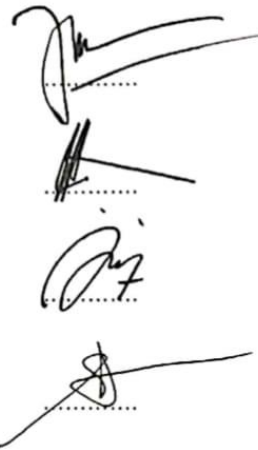
(Sekretaris/Penguji)

3. Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H, M.Si.

(Penguji Utama/Penguji III)

4. Dr. Khoirul Yahya, M.Si.

(Penguji IV)



Surabaya, 15 Desember 2022



Prof. H. Masdar Hilmy S.Ag.,M.A.,Ph.D
NIP. 197103021996031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:
perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Alim Cahyono
NIM : 02040421021
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana/Hukum Tata Negara
E-mail : alimcahyono70@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi Tesis Disertasi Lain-lain (.....)

Yang berjudul:


Kewenangan Presiden dalam Penetapan Status Darurat Pada Masa Pandemi Covid-19

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 15 Desember 2022
Penulis


Alim Cahyono

ABSTRAK

Indonesia memiliki dua model hukum yang digunakan dalam menghadapi kedaruratan, dari dua pasal ini menimbulkan implikasi berbeda, dengan demikian tesis mengangkat dua rumusan masalah, Bagaimana kewenangan Presiden dalam menetapkan status darurat pada masa pandemi Covid-19 dan Apakah penetapan status darurat pada masa pandemi Covid-19 dapat dilandaskan pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif dengan bahan hukum bersumber dari perundang-undangan yang berlaku. Semua bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif deskriptif.

Hasil penelitian ini pengaturan kedaruratan kewenangan Presiden dalam UUD 1945 diwakili oleh frasa “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 dan frasa “kegentingan memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945. Keduanya memiliki karakter dan implikasi berbeda baik terhadap kekuasaan yang dihasilkan maupun mekanisme pengawasan dalam menghadapi pandemi Covid-19 berbeda, di mana seharusnya menggunakan Pasal 12 UUD 1945 sebagai pintu masuk penetapan keadaan darurat dalam menghadapi Covid-19.

Penetapan keadaan darurat kedepannya apabila terjadi darurat sipil maka pintu masuk penetapan keadaan darurat harus berdasarkan pasal 12 UUD 1945 dengan penggunaan pasal 12 ini maka dapat di terapkan hukum tata negara darurat sebagai skema hukum kedaruratan yang dipilih Indonesia dalam menghadapi Covid-19.

Kata Kunci: Kewenangan Presiden, Keadaan Darurat, Covid-19.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

ABSTRACT

Indonesia has two legal models that are used in dealing with emergencies, these two articles have different impacts, thus the thesis raises two problem formulations, What is the President's authority in establishing emergency status during the Covid-19 pandemic and making emergency status provisions during the Covid pandemic-19 can be based on Article 12 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

This research uses normative juridical research methods, statute approach and historical approach. Then it is analyzed using the descriptive method with legal materials sourced from the applicable legislation. All legal materials that have been collected are analyzed descriptively qualitatively.

The results of this research are the emergency regulation of the President's authority in the 1945 Constitution represented by the phrase "a state of danger" in Article 12 of the 1945 Constitution and the phrase "forced urgency" in Article 22 of the 1945 Constitution. Both have different characters and implications for both the power generated and the oversight mechanism in dealing with the Covid-19 pandemic is different, which should use Article 12 of the 1945 Constitution as an entry point for establishing a state of emergency in the face of Covid-19.

Establishing a state of emergency in the future should a civil emergency occur, the entry point for establishing a state of emergency must be based on Article 12 of the 1945 Constitution. With the use of Article 12, emergency constitutional law can be applied as the emergency law scheme chosen by Indonesia in dealing with Covid-19.

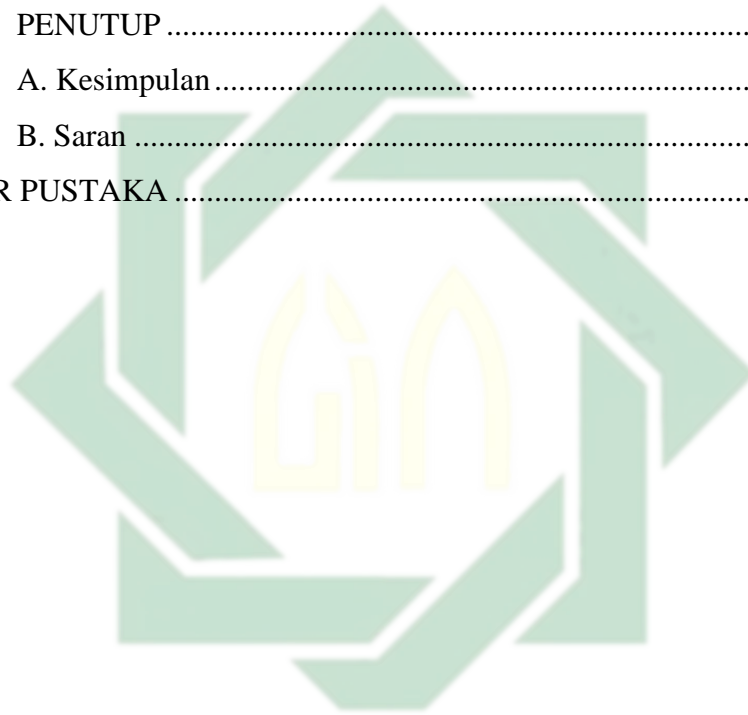
Keywords: *President's Authority, State of Emergency, Corona Virus Disease 2019.*

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| SAMPUL DALAM..... | i |
| PERNYATAAN KEASLIAN..... | ii |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING..... | iii |
| PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS | iv |
| PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS | v |
| LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI..... | vi |
| MOTTO | vii |
| ABSTRAK | viii |
| KATA PENGANTAR | x |
| DAFTAR ISI..... | xiii |
| DAFTAR TRANSLITERASI..... | xv |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Identifikasi dan Batasan Masalah..... | 10 |
| C. Rumusan Masalah | 11 |
| D. Tujuan Penelitian..... | 11 |
| E. Kegunaan Penelitian..... | 12 |
| F. Kerangka Teoritik..... | 13 |
| G. Penelitian Terdahulu..... | 16 |
| H. Metode Penelitian..... | 20 |
| I. Sistematika Penulisan..... | 23 |
| BAB II KERANGKA TEORITIK | 25 |
| A. Teori Kewenangan..... | 25 |
| B. Teori Hukum Tata Negara Darurat | 32 |
| BAB III KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENETAPAN STATUS DARURAT | 48 |
| A. Kewenangan Presiden..... | 48 |
| B. Tugas Dan Wewenang Presiden | 51 |
| C. Kewenangan Presiden Dalam Menetapkan Status Darurat Menurut Undang-Undang Dasar | 54 |

| | |
|--|----|
| D. Pengaturan Kedaruratan Lain Berdasar Undang-Undang Di Indonesia..... | 62 |
| BAB IV PENETAPAN STATUS DARURAT PADA MASA PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA | 70 |
| A. Tinjauan Umum Penetapan Satus Darurat..... | 70 |
| B. Penetapan Status Darurat Pada Masa Pandemi Covid-19..... | 74 |
| BAB V PENUTUP | 86 |
| A. Kesimpulan | 86 |
| B. Saran | 87 |
| DAFTAR PUSTAKA | 88 |



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dunia dihebohkan oleh penyebaran penyakit baru yang mematikan yakni Covid-19. Semenjak diumumkan pertama kali oleh *World Health Organization* (WHO) sebagai *Health Emergency of International Concern* (PHEIC)¹, kini penyebaran Covid-19 semakin massif dan melanda hampir seluruh dunia termasuk Indonesia. Berbagai negara menerapkan banyak cara untuk menanggulangi penyebaran penyakit ini melalui beragam kebijakan yang berujung pada pembatasan pergerakan orang, seperti halnya menutup tempat keramaian, melarang berkumpul dan meliburkan sekolah hingga memberhentikan sementara kegiatan perkantoran.

Negara di dunia dihadapkan dengan kegamangan dalam memilih instrumen hukum yang akan digunakan dalam menentukan kebijakan yang akan digunakan dalam menentukan berbagai kebijakan yang akan dilakukan untuk penanganan Covid-19. Beberapa negara telah memiliki instrumen hukum khusus yang mengatur mengenai krisis kesehatan. Namun, kenyataannya adalah instrumen hukum tersebut nyatanya tidak mampu menanggulangi kompleksitas krisis yang diakibatkan virus menular tersebut. Adapun di banyak negara yang tidak memiliki instrumen hukum yang relevan untuk menanggulangi krisis Covid-19. Selain itu, ada pula beberapa negara yang memilih menggunakan ketentuan kedaruratan

¹ World Health Organization, “*Statement in the Second Meeting of the International Health Regulation (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-NCoV)*,” 30.

konstitusional untuk menanggapi krisis Covid-19 dengan menetapkan keadaan darurat. Seperti halnya dilakukan oleh beberapa negara di Eropa seperti Spanyol, Belgia dan Hungaria.² Oleh karena itu, Indonesia perlu adanya aturan yang tegas terkait disiplin protokol kesehatan untuk segera menekan penyebaran Covid-19. Jika pemerintah dan masyarakat saling bersinergi dalam upaya menekan penyebaran Covid-19, krisis ini dapat ditangani dengan baik.³

Indonesia sejak kasus covid-19 pertama kali diumumkan, setidaknya butuh waktu kurang lebih 1 (satu) bulan hingga akhirnya pemerintah dalam hal ini Presiden memutuskan untuk menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* (Keppres Covid) pada tanggal 31 Maret 2020 dan menggunakan kewenangan konstitusionalnya berdasarkan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu Covid).

Peningkatan jumlah kasus yang terkonfirmasi positif Covid-19 mendorong Presiden mengeluarkan Keppres No 9 Tahun 2020 tentang perubahan atas Keppres No 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, tertanggal 20 Maret 2020. Penanganan terhadap wabah Covid-19 sebagai

² Radio Free Europe Radio Liberty, "Hungary Declares State of Emergency, Announces Covid-19 Restrictions". Accessed Agustus 8, 2022.

³ Anis Farida; Priyo Handoko, *Normative and Islamic Theology on The Enforcement of COVID-19 Health Protocol in Indonesia*, (Herv teol stud vol.77 n.3 Pretoria, 2021), 2.

sebuah kondisi darurat bencana, yang merupakan bencana non alam sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) UU No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.⁴

Hukum darurat yang ditujukan untuk merespon dan menangani pandemi ini. Beberapa pendekatan kedaruratan ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia, yakni; menetapkan status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat⁵, menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan,⁶ dan menetapkan Keputusan Presiden pada 13 April 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Sebelumnya pemerintah juga sempat melempar wacana untuk menetapkan darurat sipil, yang merupakan satu-satunya produk perundangan yang menggunakan Pasal 12 UUD 1945 dalam konsideransnya.

⁴ SM Hartanti, A Farida, F Rahman, U Manaqib, *Urgensi Peralihan Dana Desa Untuk Penanggulangan Bencana Covid-19*, (Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial 1 (1), 21-48, 2021), 23.

⁵ Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19), ditetapkan Presiden Joko Widodo di Jakarta pada tanggal 31 Maret 2020.

⁶ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2020 Nomor 87, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 6485.

Konstitusi yang sering dianggap dapat digunakan untuk menghadapi situasi yang tidak normal atau darurat terdapat dua pasal. Pertama adalah Pasal 12 UUD 1945 yang berbunyi “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal ini dikenal sebagai pasal yang melahirkan ketentuan Hukum Tata Negara Darurat atau HTN Darurat. Selain itu, dikenal juga Pasal 22 UUD 1945 tentang peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Keduanya sering dianggap sebagai pasal yang berbicara mengenai kemungkinan presiden untuk melahirkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang juga sering dianggap dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan yang memiliki problem kedaruratan.

Praktik hukum tata negara dalam kondisi darurat tersebut dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat). Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai istilah HTN Darurat sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.⁷

Konsep HTN Darurat dari konsep yang diperkenalkan oleh Carl Smith melalui *State of Exception (Ausnahmezustand)*.⁸ Carl Smith menyatakan bahwa seorang pemimpin boleh menjadi seorang diktator, manakala negaranya dalam keadaan terancam, yang melahirkan kebutuhan mendesak untuk menyelamatkan

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), 7.

⁸ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), 1.

kedaulatan sebuah negara.⁹ Namun, perilaku demikian harus dibatasi oleh koridor tertentu sebagaimana disebutkan oleh Herman Sihombing bahwa keadaan darurat tersebut hanya sementara saja sampai keadaan darurat tersebut dipandang tidak membahayakan lagi.

Terlepas dari pro dan kontra mengenai efektifitas kebijakan pemerintah dalam menghadapi Covid-19, tulisan ini akan membahas mengenai model-model peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Analisis tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif yang juga disertai dengan penelusuran historis dan gramatikal. Penulis setidaknya membuat tiga klasifikasi model yang pernah digunakan Indonesia dalam situasi darurat yakni; pertama adalah rezim HTN Darurat Pasal 12 UUD 1945, kedua adalah penggunaan Perppu Pasal 22 UUD 1945, dan ketiga adalah makna kedaruratan lain sesuai dengan undang-undang.

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah ini menuai animo penolakan dikalangan masyarakat dan akademisi, mengutip pendapat mantan ketua Mahkamah konstitusi Jimly Asshidiqie menilai Perppu Keuangan Covid-19 ini bukan Perppu yang diperuntukkan dalam kondisi darurat. Sebab dalam dasar hukum Perppu ini tidak mengacu Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, tetapi hanya mengacu Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Padahal kedua Pasal ini saling berkaitan pada awal terbentuknya UUD NRI Tahun 1945, sehingga paradigma hukum dibalik penanganan Covid-19 itu adalah hukum biasa, untuk itu Perppu ini

⁹ Lihat Lampiran Naskah Asli UUD 1945, kewenangan Pasal 12 UUD 1945 merupakan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara.

tidak boleh melanggar konstitusi, seperti Pasal 27 Perppu Keuangan Covid-19 terkait imunitas yang dimiliki para pejabat yang disinggung dalam Perppu ini.¹⁰

Indonesia dalam menghadapi keadaan darurat memiliki beberapa Undang-Undang kedaruratan antara lain sebagai berikut, *Pertama*, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, yang mengatur terkait bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan atau lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa atau benda-benda angkasa. Selain bencana alam dalam undang-undang ini juga mengatur terkait Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan atau lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan.¹¹ *Kedua*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, di mana Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai penanganan konflik sosial yang dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik.

Keadaan konflik berada pada keadaan tertib sipil sampai dengan darurat sipil, dalam Undang-Undang ini penetapan keadaan darurat juga berlaku.¹² *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan

¹⁰ Jimly Asshiddiqie dalam Kuliah Umum berjudul “*Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*” secara daring diakses pada tanggal 22 November 2020 Jam 09.49 WIB, lihat juga <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19>.

¹¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

¹² Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

Krisis Sistem Keuangan. Di mana Undang-Undang ini dalam upaya perbaikan untuk membangun sistem keuangan yang lebih tangguh dan siap dalam menghadapi krisis sistem keuangan baik itu pencegahan dan penanganan permasalahan bank sistemik sebagai bagian penting dari sistem keuangan.

Keempat, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan, dalam Undang-Undang ini keadaan darurat disebabkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali dengan penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional. Keempat undang-undang ini tidak merujuk kepada Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar penetapan status dengan ciri kedaruratan tertentu. Dengan demikian, pemberlakuan keempat undang-undang tersebut tidak menyebabkan berlakunya hukum darurat, sistem hukum yang berlaku adalah sistem hukum normal. Namun, demikian masing-masing undang-undang tersebut mengenal diksi status kedaruratan. Misalnya, UU Penanggulangan Bencana mengenal diksi “status darurat bencana nasional”, UU Keekarantinaan Kesehatan mengenal Status “Kedaruratan Kesehatan Masyarakat” dan UU Penanganan Konflik Sosial mengenal Status “Keadaan Konflik Nasional atau Lokal”.

Penetapan keadaan darurat yang berlandaskan pada pasal 12 hanya satu undang-undang sebagai turunan Pasal 12 UUD 1945, yakni Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Lahirnya UU Keadaan

Bahaya meringkas dan mencabut semua peraturan perundang-undangan yang serupa terdahulu. Undang-Undang 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya memberikan pengaturan mengenai tiga kondisi kedaruratan di Indonesia. Pertama adalah Darurat Sipil, Darurat Militer dan Darurat Perang.¹³

Tiga kondisi ini dapat ditetapkan oleh Presiden dalam tiga kondisi: a) adanya ancaman keamanan atau ketertiban hukum pada sebagian atau seluruh wilayah di Indonesia disebabkan pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat-alat perlengkapan biasa; b) timbul perang atau bahaya perang atau okupasi wilayah Indonesia, c) hidup negara yang berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan khusus lainnya yang membahayakan kehidupan negara. UU 23/prp/1959 memberikan serangkaian kebolehan bagi pemerintah untuk melakukan penyimpangan hukum dan HAM yang tidak lazim dilakukan pada saat normal. Misalnya, dalam kondisi darurat sipil, pemerintah dibolehkan untuk melakukan penyitaan terhadap barang, memakai barang-barang dinas umum, melakukan penyadapan dan pembatasan media telekomunikasi, pelarangan kegiatan dan pertemuan, dan membatasi orang untuk keluar rumah.¹⁴

Pendeklarasian keadaan darurat yang menimbulkan konsekuensi pembolehan bagi pemerintah untuk melakukan pengabaian terhadap berlakunya beberapa

¹³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1959 Nomor 139, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 1908, Pasal. 1 Angka 1.

¹⁴ *Ibid*, Pasal 26.

prinsip dasar seperti penyimpangan hukum dan penanggulangan HAM.¹⁵ Hal yang demikian diamini pula oleh instrument hukum internasional seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dengan memberikan alternatif kebolehan bagi negara untuk melakukan pengurangan (*derogation*) HAM dalam kondisi darurat (*public emergency*) yang tentunya tidak tak terbatas dan dengan disertai beberapa syarat yang dapat menjustifikasi tindakan luar biasa pemerintah selama kondisi darurat.

Pemberlakuan keadaan darurat bisa dipandang sebagai bentuk yang memungkinkan negara secara cepat dapat menanggulangi krisis, namun disisi lain pemberian justifikasi kekuasaan terlalu luas bagi pemerintahan untuk melakukan berbagai pembatasan-pembatasan justru dapat menimbulkan masalah baru yakni kerawanan untuk disalahgunakan.¹⁶

Berdasarkan *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) sebanyak 61% negara dalam melakukan penanganan Covid-19 bersinggungan dengan demokrasi dan hak asasi manusia.¹⁷ Bahkan Komisaris Tinggi PBB untuk HAM, Michelle Bachelet menyampaikan kekhawatirannya akan adanya politisasi Covid-19 yang beresiko mengikis Hak Asasi Manusia.¹⁸

Keadaan darurat yang pernah terjadi di Indonesia justru dalam banyak kasus membuat ambiguitas dalam penanganannya. Tercatat beberapa kali Indonesia dihadapkan pada kondisi darurat namun jarang sekali pemerintah menetapkan

¹⁵ Lihat Pasal 22 UUD 1945 “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

¹⁶ Tom Ginsburg and Mila Versteeg, “States of Emergencies: Part I,” last modified 2020, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>.

¹⁷Adiyanto, Pandemi dan Ancaman Terhadap Demokrasi (mediaindonesia.com), (Diakses Pada 21 September 2022, Pukul 11:30.

¹⁸VOA, “Bachelet: Politisasi Covid-19 Dorong Banyak Pelanggaran HAM,” last modified 2020

keadaan darurat secara hukum. Tindakan yang dilakukan justru tindakan yang luar biasa seperti dalam keadaan darurat.

Pemerintah dalam mengupayakan dan menjaga keselamatan rakyat di masa Pandemi Covid-19 dengan cara menegakkan berbagai peraturan dan menjatuhkan berbagai sanksi. Adagium keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi (*Salus Populi Suprema Lex Esto*) idealnya dijadikan pedoman utama, bahkan menjadi prinsip dasar bagi semua komponen bangsa Indonesia dalam menjalani kehidupan sehari-hari di masa pandemi covid-19.¹⁹

Kekhawatiran adanya penyalahgunaan keadaan darurat tentu bukan tanpa dasar. Sebab, pada dasarnya pemberian kekuasaan lebih kepada pemerintah dalam kondisi darurat secara konservatif bertujuan untuk mengembalikan pada kondisi normal.²⁰ Namun dalam berbagai praktik, perluasan kekuasaan tersebut justru berujung pada penyelewengan yang berujung pada pelanggaran hak Asasi Manusia. Oleh sebab itu, pada penelitian tesis ini akan diangkat judul tentang **“Kewenangan Presiden dalam Penetapan Status Darurat Pada Masa Pandemi covid-19”**.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka terdapat permasalahan yang harus dikaji oleh penulis untuk dijadikan acuan penelitian, sebagai berikut :

¹⁹ Maulidah, Faizah, Anis Farida, Khoirul Yahya, Hafizh Itsaar Saifullah, *Penegakan Hukum Terhadap Pelanggar Protokol Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19*, (Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial Jilid 2 (2), 77-130, 2022), 15.

²⁰J. Ferejohn and P. Pasquino, “The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers,” *International Journal of Constitutional Law* (2004). 29.

1. Pengaruh kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.
2. Terjadinya kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.
3. Landasan dalam penetapan status darurat pada masa pandemi Covid-19.
4. Diperlukannya kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.

Dari beberapa identifikasi masalah di atas, agar penelitian ini tidak meluas dan lebih fokus, maka penulis membatasi hanya 2 (dua) permasalahan yaitu :

1. Terjadinya kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.
2. Pengaruh kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Presiden dalam menetapkan status darurat pada masa pandemi Covid-19 ?
2. Apakah penetapan status darurat pada masa pandemi Covid-19 dapat dilandaskan pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah penulis uraikan di atas, maka dapat di kemukakan tujuan penelitian ini sebagai berikut;

1. Untuk menganalisis kewenangan Presiden dalam menetapkan status darurat pada masa pandemi Covid-19.
2. Untuk menganalisis penetapan status darurat pada masa pandemi Covid-19 dapat dilandaskan pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dapat diperoleh 2 (dua) kegunaan, yakni kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis.

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Penelitian ini dapat memberi manfaat untuk mencari informasi yang terkait dengan kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.
 - b. Memberikan pemahaman mengenai kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sekaligus gambaran tentang kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19
 - b. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya yang mempunyai judul yang hampir sama.
 - c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai motivasi untuk penelitian selanjutnya.

F. Kerangka Teoritik

Fokus penelitian tesis ini adalah terjadinya kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19. Hal tersebut kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19, baik itu problematika filosofis, problematika teoritis, problematika yuridis maupun problematika sosiologis. Problematika filosofis mengenai kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19, pada sisi ontologis berkenaan dengan hakekat penetapan tersebut. Selain itu pada sisi epistemologis berkenaan dengan metode atau cara terkait penetapan tersebut dan pada sisi aksiologis berkenaan dengan nilai, baik itu nilai kemanfaatan maupun nilai kepastian penetapan darurat tersebut.

Untuk mengupas secara mendalam kedua masalah sebagaimana tercantum di atas dipergunakan pisau analisis yang tajam dalam arti menggunakan beberapa teori. Hal tersebut berarti pada penelitian ini beberapa teori didesain dalam kerangka teoritik. Adapun kerangka teoritik dimaksud adalah beberapa teori hukum yang terdiri atas Teori Konstitusi, Teori Kewenangan dan Hukum Tata Negara Darurat (*State of Emergency*).

1. Teori Kewenangan

Kewenangan dalam istilah sering di samakan dengan istilah Belanda “bevoegdheid” yang berarti wewenang atau berkuasa. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan

kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.²¹

Kewenangan yang bersumber dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui undang undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.²²

Hamids attamini dengan mengacu kepustakaan belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (*grondweet*) atau oleh pembentuk Undang-Undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indro harto yang mengemukakan atribusi pada atribusi memberikan kewenangan pemerintahan yang baru olrh suatu letentuan dalam perundang-undangan.²³

2. Hukum Tata Negara Darurat (*State of Emergency*)

Hukum tata negara darurat adalah negara yang berada dalam keadaan darurat atau, “*state of emergency*”. Banyak sekali istilah yang dipakai dalam praktik di berbagai 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

²¹ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka refleksi, 2010), 35.

²² Hanif Nurcholis, *Teori dan praktik pemerintahan dan otonom daerah*, (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2005), 66.

²³ *Ibid*, 94.

dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.²⁴

Negara dalam keadaan darurat, hukum tata negaranya disebut hukum tata negara darurat, sedangkan dalam negara yang berada dalam keadaan 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 perkataanlain, 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*”.²⁵

Pendapat berbeda oleh ahli Herman Sihombing hukum tata negara darurat yaitu sebuah rangkaian pranata dan wewenang secara luar biasa dan istimewa untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dalam menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam.²⁶ Sedangkan Menurut Jimly Asshiddiqie ada hukum tata negara yang berlaku dalam keadaan biasa atau

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 7.

²⁵ *Ibid*, 15-16.

²⁶ Herman S, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Op.cit, 1.

normal, dan hukum tata negara yang berlaku dalam keadaan luar biasa atau tidak normal. Inilah yang dikatakan sebagai hukum tata negara darurat.²⁷

Negara dalam keadaan biasa atau normal, terkadang terjadi keadaan yang tidak normal. Di mana suatu keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal. Dalam keadaan normal sistem norma hukum yang diberlakukan berdasarkan konstitusi dan sesuai hierarki peraturan perundang-undangan. Namun sebaliknya, dalam keadaan tidak normal sistem hukum tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik. Maka pengaturan keadaan darurat mempunyai arti penting bagi tindakan guna mengatasi keadaan tidak normal tersebut. Pada keadaan ini pranata hukum yang diciptakan untuk keadaan normal tidak dapat bekerja dan berjalan dengan baik sehingga penetapan keadaan darurat harus diambil sebagaimana yang diatur dalam konstitusi.

G. Penelitian Terdahulu

Dalam rangka menjaga keorisinalitasan tesis ini, penulis telah melakukan penelusuran terhadap beberapa tulisan terdahulu. Penelusuran yang dilakukan lebih mengarah pada penulisan yang hampir sama dengan penulisan skripsi ini. Dilakukannya hal ini bertujuan untuk mengetahui perbedaan mendasar pada penulisan skripsi ini dengan tulisan-tulisan yang telah ada sebelumnya. Berikut merupakan hasil penelusuran yang dilakukan terhadap tulisan-tulisan terdahulu:

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*,..... Op.cit, 7.

Pertama Rizki Bagus Prasetio tahun 2021, badan penelitian dan pengembangan hukum. Jurnal yang berjudul “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Dan Perlindungan Ham”, dalam jurnal ini terkait Pasal 12 UUD 1945 menyediakan ketentuan keadaan darurat konstitusional, Indonesia memilih menggunakan Kedaruratan Kesehatan dalam UU 6 Tahun 2018 dan Darurat Bencana Non Alam dalam UU 24 Tahun 2007. Dua status darurat tersebut tidak sama sekali melibatkan Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya. Sehingga keadaan darurat dimaksud bukanlah *state of emergency* sebagaimana dimaksud dalam kajian hukum tata negara darurat atau hanya bersifat *de facto* bukan *de jure*. Selain itu, dua status darurat tersebut tidak memuat berbagai syarat yang sudah diamanatkan ICCPR. Oleh karenanya perlindungan HAM harus tetap dipenuhi. Meskipun ada pembatasan, hal tersebut tentunya tidak berlaku bagi hak yang bersifat mendasar apalagi terhadap kelompok non derogable rights yang memang harus dilindungi dalam keadaan apapun.²⁸ Perbedaan dengan yang hendak penulis tulis terkait hal kewenangan presiden dalam penetapan keadaan darurat dengan merujuk pada pasal 12 dengan prespektif konstitusi.

Kedua Fitra Arsil, Qurrata Ayuni tahun 2019, Jurnal yang berjudul “Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”, Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia menggunakan jenis penelitian yuridis normatif (Normatif Legal Research) yakni penelitian yang dilakukan berdasarkan peraturan dan sumber-

²⁸ Rizki Bagus Prasetio, “*Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Dan Perlindungan Ham*”, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volum 15, Nomor 2, (Juli, 2021).

sumber bahan hukum yang berlaku. Dalam jurnal ini terdapat dua pengaturan darurat sebagaimana dalam UUD 1945 diwakili oleh frasa “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 dan frasa “kegentingan memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945. Keduanya memiliki karakter dan implikasi berbeda baik terhadap kekuasaan yang dihasilkan maupun mekanisme pengawasannya.

Perangkat hukum kedaruratan berdasar undang-undang yang antara lain diwakili oleh Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Kejarantinaan Kesehatan. Menariknya kedaruratan berdasar undang-undang ini tidak secara langsung terkait dengan kedaruratan berdasar Konstitusi yang berimplikasi kepada sistem hukum dan karakter kekuasaan kedaruratan yang dihasilkan. Menghadapi pandemi Covid-19 Pemerintah Indonesia dihadapkan dengan pilihan-pilihan tersebut untuk membentuk kebijakan kedaruratan. Pilihan skema hukum kedaruratan yang dipilih Indonesia lebih kepada mengaktivasi kedaruratan berdasar undang-undang dalam menghadapi Covid-19.²⁹ Dalam jurnal ini mengarah penetapan keadaan darurat dengan merujuk terhadap Undang-Undang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Kejarantinaan Kesehatan. Sedangkan yang hendak penulis tulis terkait hal kewenangan presiden dalam penetapan keadaan darurat dengan merujuk pada pasal 12 dengan prespektif konstitusi.

Ketiga Achmad Rifa’I tahun 2020, Tesis terkait “Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 Dalam Penanganan Covid-19”. Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan

²⁹ Fitra Arsil, Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”, Jurnal Hukum & Pembangunan 50, No. 2, (2020).

Ampel Surabaya, dalam tesis ini menentukan status pandemi covid-19 di Indonesia, pemerintah mengambil kebijakan yang disebut legislative model dan ditetapkan sebagai Kedaruratan kesehatan masyarakat yang di mana sumber konstitusinya adalah pasal 22 UUD 1945 yaitu “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang kemudian menetapkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 dan didukung oleh Perpres Nomor 72 Tahun 2020 sudah tepat dan sesuai dengan asas-asas hukum dalam keadaan darurat. Didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pemerintah juga dipersilahkan merubah anggaran negara diluar prosedur normal dalam keadaan darurat yang membutuhkan penanganan lebih cepat.³⁰ Di mana dalam tesis ini yang lebih fokus terhadap pasal 22 dan perpu Nomor 1 Tahun 2020 dan didukung oleh Perpres Nomor 72 Tahun 2020. Sedangkan yang hendak pennulis tulis terkair pasal 12 UUD 1945 dalam hal kewenangan presiden dalam penetapan keadaan darurat.

Berkaitan dengan beberapa jurnal dan tesis di atas, dapat diketahui bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis tidak memiliki kesamaan dari penelitian yang sudah ada. Dengan demikian penelitian dengan judul “Kewenangan Presiden dalam Penetapan Status Darurat Pada masa pandemi covid-19”, ini lebih menekankan pada bagaimana kewenangan presiden dalam penetapan status darurat perseptif konstitusi pada masa pandemi covid-19 dan apakah dapat menggunakan pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan dalam penetapan status keadaan darurat pada masa pandemi covid-19.

³⁰ Achmad Rifa’I, “analisis yuridis kebijakan pemerintah melakukan perubahan kebijakan keuangan negara tahun 2020 dalam penanganan covid-19”, Tesis, Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, (2021).

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Rony Hanitijo Soemitro membedakan penelitian hukum berdasarkan sumber bahan hukum di mana penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier.³¹

Penelitian hukum normatif yang juga disebut penelitian hukum yang doktrinal menggunakan peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori hukum, dan pendapat sarjana yang terkemuka.³²

2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan obyek penelitian, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan. Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang mempunyai makna “menelaah peraturan perundang-undangan dan mencari *ratio legis* lahirnya suatu undang-undang”³³. Pendekatan perundang-undangan digunakan dalam penelitian ini, karena salah satu fokus penelitian menganalisis mengenai peraturan perundang-undangan.

Pendekatan kedua, yaitu pendekatan sejarah (*historical approach*) yang mempunyai makna “menelaah terkait latar belakang apa yang dipelajari dan

³¹ Soejono, Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Cet. II: Jakarta: Rineka Cipta, 2003), 56.

³² *Ibid*, 57.

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2005), 133-134.

perkembangan mengenai isu hukum yang dihadapi”³⁴. Pendekatan sejarah ini digunakan untuk menelaah latar belakang bagaimana kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19.

3. Bahan Hukum

Pada penelitian normatif, maka bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun ketiga bahan hukum itu secara berurutan diuraikan sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. MPR RI), peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi dan yurisprudensi.³⁵

Berkaitan dengan bahan hukum primer ini penulis memfokuskan penelitian pada pasal 12 dan pasal 22 UUD RI 1945. Selain itu penulis juga akan menggunakan undang-undang yang mempunyai kaitan dengan obyek penelitian, antara lain: UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya; UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana; dan UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan

³⁴*Ibid*, 133-134.

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 13.

untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah berupa tesis, disertasi dan jurnal dari kalangan hukum, dan pendapat para sarjana hukum.³⁶ Dalam penelitian ini, bahan-bahan hukum sekunder diperoleh dari Risalah sidang pembentukan peraturan perundang-undangan, buku-buku teks dan pendapat para sarjana hukum yang berkaitan dengan obyek penelitian serta naskah komprehensif perubahan UUD RI tahun 1945.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum pembantu dan pelengkap yang bersifat melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum tersier, diantaranya adalah kamus hukum, kamus bahasa, dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh pada penelitian studi kepustakaan berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Oleh karena itu penelitian ini digolongkan dalam penelitian normative. Pengolahan bahan hukum pada

³⁶ *Ibid*, 13.

hakikatnya merupakan kegiatan untuk mensistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi memiliki makna membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.³⁷

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam penelitian, sebelum memperoleh kesimpulan. Langkah ini sangat penting dalam suatu penelitian, karena akan dapat dimengerti serta diketahui benar atau tidak kesimpulan yang diambil.

Bahan hukum yang sudah didapat akan dianalisis dengan cara pertamanya melakukan pengelompokkan bahan hukum, selanjutnya pengklasifikasian bahan hukum, selanjutnya dilakukan pengkajian dan pengolahan terhadap bahan hukum secara mendalam sehingga dapat digunakan untuk menggambarkan sebuah permasalahan yang didapat, dan pada akhirnya jawaban atas permasalahan isu hukum yang akan dapat diperoleh.

I. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri atas lima bab dan setiap bab terdiri atas beberapa sub bab yang menyajikan materi yang akan dibahas. Dalam pembahasan tesis ini, untuk lebih mudah dipahami dituangkan sebagaimana berikut :

Bab Pertama merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan

³⁷ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI Pers, 1986), 251-252.

penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua memuat teori yang di gunakan dalam meneropong penelitian ini, adapun teori yang akan digunakan penulis yakni: Toeri Konstitusi, Teori Kewenangan, dan Hukum Tata Negara Darurat (*State of Emergency*).

Bab Ketiga menjawab rumusan masalah yang pertama tentang kewenangan Presiden dalam menetapkan status darurat pada masa pandemi covid-19.

Bab Keempat menjawab rumusan masalah yang kedua tentang penetapan status darurat pada masa pandemi Covid-19 dapat dilandaskan pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bab Kelima penutup dalam penelitian ini akan memuat simpulan dan saran. Simpulan akan ditulis secara padat dan jelas serta tetap mengacu kepada rumusan masalah yang telah diajukan, hal ini bertujuan agar penulisan ini tidak melebar dari rumusan masalah yang telah diajukan, sedangkan saran akan berisi rekomendasi yang akan diberikan oleh penulis.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KERANGKA TEORITIK

A. Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagai dasar atau landasan teoritik pada penelitian Tesis ini, karena kewenangan Presiden dalam menetapkan setatus keadaan darurat tidak terlepas dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang pengertian, sumber dan jenis kewenangan. Adapun pengertian, sumber dan jenis kewenangan akan dibahas sebagai berikut:

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan atau wewenang dalam konsep Hukum Tata Negara dideskripsikan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa, sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang atau badan lain.³⁸ Kewenangan yang diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar, contohnya Presiden berwenang untuk mengajukan rancangan Undang-Undang, menetapkan Undang-Undang, Perppu, serta Peraturan Pemerintah itu merupakan kewenangan atributif.³⁹

³⁸ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka refleksi, 2010), 35.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), 45.

Di Belanda konsep *bevoegdheid* diterapkan dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoegdheid* tidak memiliki watak hukum.⁴⁰ Sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu diartikan sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai dengan pendapat di atas, Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa “wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak.”⁴¹

Ada beberapa definisi kewenangan yang diartikan oleh beberapa pakar hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁴²
- b. S.F. Marbun berpendapat bahwa kewenangan dan wewenang harus dibedakan, Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti

⁴⁰ Disarikan dari bahan kuliah Philipus M. Hadjon, Dalam Mata Kuliah *Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Pada Program Megister Hukum Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997.

⁴¹ Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet.9, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), 76.

⁴² Philipus M.Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, Jurnal Pro Justisia, Yuridika, No. 5 dan 6 tahun XII, (September -Desember, 1997), 1.

kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.⁴³

- c. F.P.C.L. Tonner berpendapat sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*”. Dari kalimat tersebut dapat diterjemahkan bahwa kewenangan pemerintah dalam hal ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.⁴⁴
- d. Ateng Syafrudin berpendapat bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Dalam dua hal tersebut harus dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kewenangan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan

⁴³ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan ...*, 35.

⁴⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Prees, 2010), 102.

wewenang hanya mengenai suatu onderdeel (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁴⁵

- e. Ferrazi berpendapat bahwa kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.⁴⁶

Definisi yang dijelaskan oleh para ahli di atas, apabila dilihat dari sisi hukum tata Negara dan administrasi Negara, penulis berpendapat bahwa kewenangan adalah merupakan suatu hak yang dimiliki oleh suatu Negara atau lembaga Negara berupa wewenang yang diamanatkan oleh suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan tertentu untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai warga Negara atau lembaga Negara. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada suatu warga Negara atau lembaga Negara adalah kewenangan yang memiliki legitimasi, sehingga munculnya kewenangan untuk membatasi penyelenggara Negara dalam melaksanakan pemerintahan kewenangannya agar tidak berlaku sewenang-wenang.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, kepada lembaga Negara atau pemerintah dalam hal ini Presiden adalah kewenangan yang memiliki legitimasi. Dalam mengimplementasikan suatu kewenangan yang dimiliki oleh Presiden, penulis memberi contoh

⁴⁵ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), 22.

⁴⁶ Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Galia Indonesia, 2007), 93.

mengenai kewenangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah produk hukum berupa peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (PERPU) sebagai akibat Negara dalam keadaan genting dan memaksa.

2. Unsur-Unsur Kewenangan

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya ada tiga unsur atau elemen, yaitu:

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintahan yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- c. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁴⁷

3. Jenis-Jenis Kewenangan

Kewenangan terdapat beberapa wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan

⁴⁷ Nandang Alamsah Dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, (Bandung: Unpad Press, 2019), 13.

yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴⁸

Kewenangan juga dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.⁴⁹ Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:

- a. Kewenangan yang bersifat Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sekali.⁵⁰ Artinya Kewenangan yang bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dalam tinjauan hukum tata negara, di tujukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.
- b. Kewenangan yang bersifat Delegasi, yaitu penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.⁵¹

Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu yang semula

⁴⁸ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 65.

⁴⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.....*, 102.

⁵⁰ *Ibid*, 104.

⁵¹ *Ibid*, 105.

kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon yaitu sebagai berikut:

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

c. Kewenangan yang bersifat Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.⁵² Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab dari pemberi

⁵² Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang ...*, 90.

mandat.⁵³ Dalam hal ini penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu Keputusan yuridis yang benar.⁵⁴

B. Teori Hukum Tata Negara Darurat

Hukum Tata Negara Darurat merupakan suatu system hukum yang dilakukan, dilaksanakan dalam keadaan yang tidak normal atau tidak biasa, atau juga bisa disebut darurat negara. Keadaan yang tidak normal ini sangat lebar dimensinya, mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan Pemerintah dan bahaya yang mengancam jiwa, raga rakyat yang sangat banyak. Sampai keadaan yang tampak selintas normal-normal saja, namun untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintah tertentu, di daerah tertentu, dan dalam bidang tertentu, terpaksa harus menyimpang dari aturan-aturan hukum yang berlaku. Keadaan yang

⁵³ *Ibid*, 94.

⁵⁴ F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 209.

ini tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali. Akan tetapi, jika dilakukan akan timbul pelanggaran hukum.⁵⁵

1. Pengertian Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara darurat adalah negara yang berada dalam keadaan darurat atau, “*state of emergency*”. Banyak sekali istilah yang dipakai dalam praktik di berbagai negara mengenai keadaan yang dimaksud dengan keadaan darurat atau terkait dengan pengertian keadaan darurat tersebut. Semuanya menunjuk kepada pengertian yang hamper 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.⁵⁶

Herman Sihombing mengatakan bahwa Hukum Tata negara Darurat (HTN Darurat), itu merupakan Hukum Tata Negara dalam keadaan bahaya atau darurat, yaitu sebagai rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.⁵⁷ Sedangkan Menurut Jimly Asshiddiqie ada Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal, dan Hukum Tata Negara yang berlaku

⁵⁵ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996), 5.

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 7.

⁵⁷ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, 1.

dalam keadaan luar biasa atau tidak normal. Inilah yang dikatakan sebagai Hukum Tata Negara Darurat.⁵⁸

Herman Sihombing menyadari pula bahwa defenisi ataupun rumusan yang demikian itu bukanlah sebagai rumusan atau defenisi yang telah lengkap atau sempurna, namun ia mengatakan dengan definisi atau rumusan yang demikian minimal sudah dapat dipakai untuk mengartikan arti dan hakekat Hukum Tata Negara Darurat. Ia melanjutkan bahwa dengan defenisi yang demikian itu, unsur yang terutama harus ada dalam Hukum Tata Negara Darurat itu ialah:⁵⁹

- a. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
- b. Upaya luar biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
- c. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara tidak secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali kedalam kehidupan normal.
- d. Wewenang luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Keadaan yang menimpa sesuatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 7.

⁵⁹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, 1.

yang tidak normal. Dalam keadaan yang demikian, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukan 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.⁶⁰

Dengan demikian dapat dimengerti bahwa Hukum Tata Negara Darurat itu berbeda dan memang harus dibedakan dengan Hukum Tata Negara biasa yaitu Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan normal. Berangkat dari defenisi dan unsur dalam Hukum Tata Negara yang telah dikemukakan di atas, dapat ditelaah lebih jauh bahwa yang paling fundamental atau prinsipil yang membedakan antara Hukum Tata Negara Darurat dengan Hukum Tata Negara biasa adalah syarat bahwa adanya bahaya yang mengancam, yang harus dihadapi dengan upaya luar biasa. Dengan demikian menjadi paralel bahwa untuk Hukum Tata Negara Darurat harus dihadapi dan di atasi dengan upaya

⁶⁰ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, 7.

darurat atau luar biasa pula, atau dengan kata lain tidak dapat dilakukan dengan upaya ataupun penanganan dalam konteks negara dalam keadaan normal atau berlakunya Hukum Tata Negara dalam keadaan biasa atau normal. Adapun alasan atau reasoning terhadap hal ini dijawab dalam unsur yang kedua di atas yaitu, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada. Dengan demikian bahwa patut disadari, tidak terbantahkan bahwa penanganan negara ketika berada dalam keadaan darurat harus menempuh upaya luar biasa.

Istilah Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat) itu dipakai sebagai terjemahan perkataan “*staatsnoodrecht*” yang membahas mengenai hukum negara darurat atau negara dalam keadaan bahaya (*nood*) itu. Oleh sebab itu harus dibedakan antara “*staatsnoodrecht*” dengan “*noodstaatsrecht*”. Perkataan “*nood*” dalam “*staatsnoodrecht*” menunjuk kepada keadaan darurat negara, sedangkan “*nood*” dalam perkataan “*staatsrecht*” menunjuk kepada pengertian keadaan hukumnya yang bersifat darurat.⁶¹

Disamping itu, pokok soal dalam “*noodstaatsrecht*” adalah “*staatsrecht*”. Artinya, yang dipersoalkan dalam istilah “*noodstaatrecht*” itu adalah hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat. Sedangkan, dalam istilah “*staatsnoodrecht*” negaranya yang berada dalam keadaan darurat sehingga hukum yang berlaku

⁶¹ Kabul Arifin dkk, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 18.

adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat. Dengan demikian, pengertian hukum yang dimaksud dalam “*staatsnoodrecht*” lebih luas daripada “*noodstaatsrecht*” yang hanya menyangkut hukum tata negara saja.⁶²

2. Kategori Hukum Tata Negara Darurat

Meurut Jimly Asshiddiqie ada dua ketegori dalam Hukum Tata Negara Darurat yaitu keadaan dalam;⁶³

- a. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif
- b. Hukum Tata Negara Darurat Objektif

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa, Hukum Tata Negara Darurat Subjektif atau “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang 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. Selanjutnya beliau menuturkan, berbeda dengan pengertian hukum tata negara subjektif atau “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif, maka yang dimaksud dengan “*staatsnoodrecht*” dalam

⁶² *Ibid*, 18-19.

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 23.

arti objektif adalah hukum yang berlaku dalam masa negara dalam keadaan darurat itu.⁶⁴

Sedangkan menurut Herman Sihombing dalam bukunya Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia sedikit berbeda dengan Jimly Asshiddiqie dalam mengemukakan kategori hukum tata negara darurat yaitu dalam keadaan;⁶⁵

- a. Hukum Tata Negara Darurat Objektif (*Objectieve Staatnoodrecht*).
- b. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif (*Subjectieve Staatnoodrecht*).
- c. Hukum Tata Negara Darurat Tertulis (*Geschreven Staatsnoodrecht*).
- d. Hukum Tata Negara Darurat Tidak Tertulis (*Ongescheven Staatsnoodrecht*).

Namun dalam hal ini Herman Sihombing tidak mengemukakan pendapatnya tentang apakah yang dimaksudkan dengan macam-macam Hukum Tata Negara Darurat itu. Selain itu, Herman Sihombing juga mengutip pendapat sarjana hukum belanda dalam buku Kabul Arifin dan kawan-kawan Perppu, Keadaan Bahaya, tahun 1960. Ketiga orang sarjana hukum belanda itu adalah Mr. M.I Prins, Prof. Van Der Pot dan Mr. W. Prins mengemukakan sebagai berikut;⁶⁶

- a. *Staatnoodrecht* subjektif, tidak tertulis.
- b. *Staatsnoodrecht* objektif.
- c. *Staatnoodrecht* objektif tertulis.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 23.

⁶⁵ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, 23.

⁶⁶ Kabul Arifin dkk, Perpu, Keadaan Bahaya, sebagaimana dikutip Herman Sihombing dalam *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), 35.

Menurut Kabul Arifin dkk, istilah “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif yang tidak tertulis atau yang biasa disebut “*staatsnoodrecht*” saja, sebaiknya diterjemahkan kedalam 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”.

Istilah hukum tata negara darurat dipakai sebagai terjemahan atas istilah “*noodstaatsrecht*” yang bersifat tertulis. Dengan perkataan lain, terdapat persamaan antara pengertian “*staatsnoodrecht*” dalam arti objektif dan pengertian “*staatsnoodrecht*” yang bersifat tertulis, yaitu sama-sama dapat diterjemahkan dengan perkataan “hukum darurat tata negara” atau dapat kita sebut saja dengan “hukum tata negara darurat”. Dengan demikian seperti yang dikatakan oleh Kabul Arifin dkk, dunia akademis cukup menggunakan dua istilah yang dapat dengan mudah dibedakan satu sama lain, yaitu:

- a. Hukum Tata Negara darurat subjektif sebagai terjemahan dari “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif; dan
- b. Hukum Tata Negara darurat saja sebagai terjemahan dari perkataan “*noodstaatsrecht*” dan “*staatsnoodrecht*” dalam arti objektif.⁶⁷

⁶⁷ Kabul Arifin dkk, Perpu, Keadaan Bahaya, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 25.

3. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Darurat

a. Sumber Hukum Tata Negara Darurat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal yaitu Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1). Adapun bunyi pasalnya sebagai berikut;

- 1) Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.⁶⁸
- 2) Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.⁶⁹

Ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu: keadaan Bahaya, dan Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa.

Istilah (*legal term*) yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan keadaan darurat (*state of emergency*), sedangkan yang kedua memakai istilah “*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*”. Keadaan dalam hal ini adalah strukturnya,

⁶⁸ Lihat Pasal 12 UUD.

⁶⁹ Lihat Pasal 22 UUD.

sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun, dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ikhwal kegentingan yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ikhwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.⁷⁰

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa segala sesuatu yang “membahayakan” tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan “kegentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Dengan demikian berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas dari pada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah “keadaan bahaya” dan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya perbedaan itu, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Sementara itu, pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.⁷¹

Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa keadaan dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dala

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 206.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 206.

Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud oleh Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 UUD 1945 tidak selalu merupakan keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945. Artinya, keadaan atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 UUD 1945 itu lebih luas cakupan maknanya dari pada keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945. Dalam setiap keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.⁷²

Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berarti negara berada dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya dapat dianggap sama dengan hal ikhwal kegentingan yang membahayakan, atau sebaliknya hal ikhwal yang membahayakan juga merupakan keadaan yang membahayakan. Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu bersifat “kegentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945, Presiden dapat

⁷² *Ibid*, 207.

menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu kapan saja diperlukan. Akan tetapi, penetapan Perppu oleh Presiden tidak selalu harus berarti ada keadaan bahaya lebih dulu. Artinya, dalam kondisi negara dalam keadaan normalpun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat saja menetapkan Perppu.⁷³

Ketentuan mengenai keadaan bahaya yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangereous threat*), sedangkan kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Dengan demikian terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:⁷⁴

- 1) Unsur ancaman yang membahayakan (*dangereous threat*)
- 2) Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*)
- 3) Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 207.

⁷⁴ *Ibid*, 207.

menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ikhwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu).

Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ikhwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk negara, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu). Jika kelak, perpu itu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya, ahirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perppu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ikhwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian objektif atas keadaan atau hal ikhwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.⁷⁵

Keadaan darurat berkaitan dengan keadaan objektif di luar subjektivitas pejabat yang menilai, sedangkan kegentingan yang memaksa memuat hal-hal yang berkaitan dengan penilaian dari

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 209.

sudut penilaian subjektif pejabat yang menilai. Misalnya apabila dikatakan bahwa negara berada dalam keadaan perang, maka yang dimaksud adalah fakta-fakta yang secara nyata memang menunjukkan bahwa negarasedang diserang oleh pasukan musuh. Kenyataan-kenyataan dari sudut objeknya inilah yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945. Oleh karena itu tepatlah jika dikatakan bahwa Pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai keadaan yang bersifat objektif, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 mengatur mengenai tindakan pengaturan yang harus dilakukan oleh Presiden atas dasar penilaian subjektifnya mengenai keadaan negara.⁷⁶

b. Sumber Hukum Tata Neagara Darurat dalam Undang-Undang

Terdapat Undang-Undang kedaruratan yang dijadikan sumber dalam penetapan hukum tata negara darurat, Undang-Undang yang dimaksud disini sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya. Undang-Undang ini ada dalam rangka menghadapi kedaan bahaya.
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, dalam Undang-Undang ini yang mengatur terkait bencana alam antara lain berupa gempa bumi

⁷⁶ *Ibid*, 209.

karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan atau lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa atau benda-benda angkasa. Selain bencana alam dalam undang-undang ini juga mengatur terkait bencana nonalam antara lain kebakaran hutan atau lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan. Jadi dalam UU ini terdapat dua ketentuan keadaan darurat yakni, bencana alam dan non alam.

4. Macam-Macam Keadaan Darurat di Indonesia

a. Keadaan Darurat Sipil

Keadaan darurat sipil adalah merupakan keadaan darurat yang dianggap paling rendah ancaman bahayanya. Karena tingkat bahayanya tidak memerlukan operasi militer, jadi misalnya pasukan militer diperlukan untuk mengawasi keadaan kehadiran mereka hanya bersifat bantuan. Operasi penanggulangan tetap menjadi tanggung jawab pejabat sipil.⁷⁷

Keadaan darurat sipil itu sendiri bersifat alami, insani dan hewani, yang dimaksud dari bersifat alami ialah disebabkan karena adanya bencana alam, sementara yang bersifat insani ialah keadaan

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 306-307.

darurat yang disebabkan oleh manusia, penyebab yang bersifat hewani ialah bencana yang disebabkan oleh hewan itu sendiri. Sepertihalnya demam berdarah, penyakit malaria, flu burung dan lain sebagainya.⁷⁸

b. Keadaan Darurat Militer

Keadaan darurat militer adalah keadaan yang tingkat bahayanya lebih besar dari pada darurat sipil yang penanganannya dianggap lebih serius, yang mana tingkat bahayanya tidak cukup ditangani menurut norma-norma keadaan darurat sipil. Maka keadaan seluruh atau sebagian wilayah negara, dapat dideklarasikan berada dalam keadaan darurat militer.⁷⁹

c. Keadaan Darurat Perang

Keadaan perang timbul karena adanya ancaman, keselamatan bangsa, dan keutuhan seluruh atau sebagian wilayah negara yang datang dari kekuatan militer asing. Dalam pencegahan dan memulihkan keadaan darurat dibutuhkan kekuatan operasi militer sebagai alat pertahanan negara. Medan pertempuran dapat terjadi di dalam wilayah negara dan dapat pula terjadi diluar wilayah negara, maka dari itu diperlakukannya keadaan darurat perang dapat dilakukan hanya untuk atau di daerah tertentu saja.⁸⁰

⁷⁸ *Ibid*, 307.

⁷⁹ *Ibid*, 319.

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 324.

BAB III
KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENETAPAN STATUS
DARURAT

Berbicara tentang kewenangan Presiden tentunya tidak terlepas dari pembicaraan tentang peraturan yang menjadi landasan atau dasar konstitusionalitas terlegitimasinya kewenangan Presiden itu sendiri. Karena bagi suatu negara yang menganut sistem negara hukum manakala kekuasaan yang ada tidak dijalankan berdasarkan peraturan yang dijadikan landasan atau dasar, tentu akan menimbulkan kekacauan di dalam penyelenggaraan negara itu. Di Indonesia peraturan yang dimaksud lazimnya disebut sebagai Undang-Undang Dasar (UUD) yang menjadi dasar hukum tertinggi sebagai landasan negara serta menjadi sumber konstitusionalitas terlegitimasinya kewenangan seorgan penyelenggara negara termasuk didalamnya kewenangan Presiden.

A. Kewenangan Presiden

Istilah kewenangan atau wewenang tentu sering kali kita dengar dalam hukum Administrasi Negara, di dalam hukum administrasi negara secara umum kewenangan atau wewenang merupakan kekuasaan yang memanfaatkan sumberdaya guna menggapai tujuan organisasi. Kewenangan merupakan suatu ciri has dalam negara yang memiliki kekuasaan. Kekuasaan berupa bentuk hubungan anatara satu pihak yang mempunyai perintah dan pihak lain yang diperintah.

Dalam hal ini arti kewenangan menurut kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah suatu kekuasaan yang membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.⁸¹ Sedangkan Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁸²

Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah lembaga yang dapat diartikan sebagai institusi atau jabatan organisasi yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 memiliki tugas dan jabatan sekaligus presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara yang merupakan penanggungjawab dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sistem ini pada hakikatnya merupakan uraian tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara.

Pada dasarnya sistem penyelenggaraan pemerintahan negara tidak membicarakan sistem penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara secara keseluruhan. Dalam arti sempit, istilah penyelenggaraan negara tidak mencakup lembaga-lembaga negara yang tercantum dalam UUD 1945 sedangkan dalam arti luas, istilah penyelenggaraan negara mengacu pada tataran supra struktur politik maupun pada tataran infra struktur politik. Dengan demikian yang dimaksud dengan sistem

⁸¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁸² Rdiwar HR, *Hukum Administrasi negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), 70-71.

penyelenggaraan negara sebenarnya adalah mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara.⁸³

Sebagai kepala Negara Indonesia, presiden adalah simbol resmi negara Indonesia di dunia, presiden Indonesia sendiri memiliki nama jabatan resmi yaitu presiden Republik Indonesia. Sebagai kepala negara, presiden memiliki hak politik yang sudah ditetapkan oleh konstitusi suatu negara, berdasar sifatnya, Presiden bisa dibagi menjadi dua yaitu kepala negara simbolis dan kepala negara populis. Sedangkan sebagai kepala pemerintahan, pengertian Presiden adalah seorang yang memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Dan untuk menjalankan tugas eksekutif tersebut, presiden dibantu oleh wakil Presiden dan para menteri di dalam kabinet. Sedangkan untuk masa jabatan, Presiden dan wakil Presiden Indonesia untuk satu kali masa jabatan adalah 5 tahun, dan sesudahnya, ia bisa dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Sebagaimana ditentukan dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk pada pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensial. Dalam pemerintahan Presidensial, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu

⁸³ Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2006), 3.

diadakan pembedaan antara presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *chief executive*. Akan tetapi, dalam penjelasan UUD 1945 yang dibuat kemudian oleh Soepomo, pembedaan ini dituliskan secara eksplisit. Penjelasan tentang UUD 1945 itu diumumkan resmi dalam berita Republik Tahun 1946 dan kemudian dijadikan bagian lampiran tak terpisahkan dengan naskah UUD 1945 oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dalam penjelasan tersebut, istilah kepala negara dan kepala pemerintahan memang tercantum dengan tegas dan dibedakan satu sama lain. Kedua istilah ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 yang merupakan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus.⁸⁴

B. Tugas Dan Wewenang Presiden

Dalam suatu negara terdapat tatanan pemerintahan untuk menjalankan tugas dan fungsinya yang memiliki kewenangan sangat luas, terlebih bagi negara Indonesia yang menganut sistem presidensial yang dinobatkan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam hal ini kewenangan Presiden sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang bersifat seremonial

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 107-108.

dan protokoler kenegaraan, jadi mirip dengan kewenangan para kaisar dan ratu pada beberapa negara lain, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan roda pemerintahan. Kekuasaan dan kewenangan kepala negara tersebut meliputi:⁸⁵

1. Melaksanakan perjanjian dengan negara lain.
2. Mengadakan perdamaian dengan negara lain.
3. Menyatakan negara dalam keadaan bahaya.
4. Mengumumkan perang terhadap negara lain.
5. Mengangkat, melantik dan memberhentikan duta serta konsul untuk negara lain.
6. Menerima surat kepercayaan dari negara lain melalui duta dan konsul negara lain.
7. Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan tingkat nasional.
8. Menguasai Angkatan Laut, Darat, dan Udara serta Kepolisian.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, tugas dan kewenangan Presiden biasanya dirinci secara tegas dalam UUD. Beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UU, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:⁸⁶

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD.

⁸⁵ Jazim Hamidi (ed), *Teori dan Politik hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), 226.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan dalam UUD NRI 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005), 75-77.

2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk menatur kepentingan umum atau publik.
3. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subyek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.

Sehubungan dengan permasalahan yang ingin diselesaikan dalam tulisan ini, maka penulis akan mengkaitkan dengan kekuasaan Presiden dalam bidang menyatakan negara dalam keadaan bahaya, khususnya kekuasaan Presiden menetapkan status keadaan darurat. Kewenangan dalam penetapan keadaan darurat diatur dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, serta membahas jenis-jenis hukum terkait pemberlakuan keadaan darurat di Indonesia yang akan dibahas pada subbab berikutnya.

C. Kewenangan Presiden Dalam Menetapkan Status Darurat Menurut Undang-Undang Dasar

Kewenangan presiden sebagaimana telah dibahas di atas terdapat dua kewenangan yang secara khusus membahas tentang kewenangan keadaan darurat, hal ini dapat penulis telah dalam pasal 12 dan 22 UUD NRI tahun 1945 yang menjadi instrumen konstitusional. Adapun uraian lebih lanjut akan dibahas sebagai berikut:

1. Kewenangan presiden dalam pasal 12 UUD

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam Pasal 12 UUD. Adapun bunyi pasalnya sebagai berikut;

Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.⁸⁷

Klausul ini memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau *state of emergency* sebagai kepala negara.⁸⁸ Keadaan bahaya yang dimaksud dalam pasal ini, tidak lain ialah sama dengan pengertian keadaan darurat atau “*state of exception*”, “*state of emergency*”, atau “*etat de seige*” sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Dari rumusan ketentuan Pasal 12 UUD dapat membedakan antara pengaturan tentang dasar konstitusional pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat yang dimaksud,

⁸⁷ Lihat Pasal 12 UUD.

⁸⁸ Lihat Lampiran Naskah Asli UUD 1945, kewenangan Pasal 12 UUD 1945 merupakan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara.

dan pengaturan lebih lanjut berupa peraturan pelaksanaan yang akan ditetapkan lebih lanjut oleh penguasa keadaan darurat setelah keadaan darurat itu berlaku.

Ketentuan Pasal 12 UUD juga dapat diuraikan lebih lanjut, ada dua norma yang terkandung dalam pasal tersebut, yaitu: (i) pernyataan berlakunya keadaan bahaya ditetapkan dan dideklarasikan oleh presiden; dan (ii) hal-hal yang berhubungan dengan pengaturan mengenai keadaan bahaya, terutama mengenai syarat-syaratnya dan akibat-akibatnya, harus di dalam bentuk undang-undang.

Dalam menyatakannya keadaan darurat atau keadaan bahaya oleh presiden perlu penafsiran yang lebih spesifik lagi, karena di dalam pasal tersebut tidak dijelaskan bagaimana mekanismenya, namun hanya menyebutkan dibagian kedua bahwa syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Maka dari itu Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa perkataan “ditetapkan dengan undang-undang” dalam UUD 1945 sama artinya dengan perkataan “diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian harus dibedakan antara (i) bentuk hukum pernyataan keadaan bahaya atau keadaan darurat; (ii) pemberlakuan keadaan bahaya itu ditetapkan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dan undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai hal yang telah diamanatkan oleh Pasal 12 UUD; (iii) sekiranya bersamaan dengan dinyatakan berlakunya keadaan bahaya atau keadaan darurat diperlukan peraturan tersendiri yang akan

mengatur hal-hal berkenaan dengan dasar-dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan selama masa keadaan darurat; dan (iv) setelah keadaan darurat diberlakukan, bentuk-bentuk peraturan pelaksanaannya ditetapkan oleh Penguasa Keadaan Darurat yang bersangkutan sesuai dengan tingkatan kewenangannya masing-masing.⁸⁹

Berkembang pula pemahaman dalam paraktiknya terkait perkataan “ditetapkan dengan undang-undang” dalam Pasal 12 UUD yang telah diuraikan di atas terkandung dua makna yaitu; pertama, pengaturan keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Kedua, pernyataan pemberlakuan keadaan bahaya itu dituangkan dalam bentuk undang-undang. Di mana pengertian pertama berkenaan dengan pengaturan (*regeling*), dan pengertian kedua berkenaan dengan penetapan (*beschikking*). Pengertian pertama berisi norma hukum yang bersifat umum sesuai dengan sifat peraturan perundang-undangan, sedangkan pengertian kedua berisi norma hukum yang bersifat konkret dan individual. Artinya, kewenangan presiden dalam penetapan status darurat atau keadaan bahaya itu cukup dengan keputusan presiden secara langsung untuk segera mengetasi keadaan bahaya tersebut.

Dengan demikian, apabila kondisi negara dalam keadaan darurat atau bahaya, sumber hukum tata negara yang berlaku adalah:⁹⁰

- a. UUD NRI 1945.
- b. UU tentang keadaan bahaya.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 272.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 274.

- c. Pernyataan, deklrasi, atau proklamasi keadaan bahaya dalam bentuk Peraturan Presiden atau dalam bentuk keputusan Presiden tentang berlakunya keadaan bahaya.
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- e. Peraturan Perundang-undangan lain dari masa sebelumnya yang dalam keadaan bahaya dianggap masih tetap berlaku.
- f. Peraturan-peraturan lain yang ditetapkan oleh penguasa keadaan darurat sesuai dengan kebutuhan dalam praktik.

2. Kewenangan presiden dalam pasal 22 ayat (1) UUD

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat juga diatur dalam Pasal 22 ayat 1 UUD. Adapun bunyi pasalnya sebagai berikut;

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.⁹¹

Klausul dalam pasal 22 ayat 1 UUD tersebut merupaakn dasar pemberian kewenangan presiden untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang tanpa melibatkan perlemen. Kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang (Perpu) ini lazim diberbagai negara, khususnya dinegara bersistem presidensial. Dalam berbagai literatur, jenis peraturan ini dikenal dengan berbagai sebutan antara lain disebut sebagai *constitutional decree authority* atau

⁹¹ Lihat Pasal 22 UUD.

beberapa penulis menyebutnya dengan *executive decree authority* atau *presidential decree authority*.⁹²

Pada negara-negara bersistem presidensial, kekuasaan jenis ini diklasifikasikan dalam kelompok kekuasaan presiden di bidang legislatif (*President's legislative power*), yaitu kekuasaan presiden yang dijalankan di lembaga legislatif. Selain, *presidential decree* atau *emergency decree*, kekuasaan yang dapat dikelompokkan dalam jenis ini antara lain adalah kekuasaan presiden melakukan veto terhadap proses legislasi di parlemen, kekuasaan mengajukan inisiatif dalam rancangan undang-undang di bidang tertentu, kekuasaan untuk menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, mengadakan referendum atau plebisit, dan kekuasaan khusus dalam pembentukan anggaran negara.⁹³

Perppu atau *Constitutional decree authority* (CDA) di negara-negara bersistem presidensial secara konsep dapat dijelaskan dalam lima ciri sebagai sebagaimana disampaikan Fitra Arsil, yaitu: (1) merupakan kekuasaan konstitusional presiden; (2) memiliki daya ikat dan materi muatan setingkat undang-undang; (3) diterbitkan dalam kondisi tertentu; (4) langsung berlaku tanpa melalui proses pembahasan

⁹² Fitra arsil, *Menggagas Pembatas Pembentukan Dan Materi Muatan Perpu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perpu Dinegara-Negara Presidensial*, Jurnal hukum & pembangunan. Vol.48 no.1, 2018.1-21. 2.

⁹³ J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, (Washington:Inter-American Development Bank, 2007) atau Gabriel L. Negretto, *Shifting Constitutional Designs in Latin America: A Two-Level Explanation*, "Texas Law Review", Volume 89: 1777, 1777-1805, hal. 1790-1791.

di legislatif; dan (5) meskipun peraturan tersebut langsung berlaku efektif tetapi keberlakuannya sementara karena membutuhkan persetujuan parlemen untuk diberlakukan sebagai undang-undang atau dicabut.⁹⁴

Legitimasi bagi presiden untuk menerbitkan peraturan jenis ini ada pada frasa “hal ihwal kegentingan memaksa”. Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti mengatakan bahwa darurat yang dimaksud Pasal 22 UUD 1945 dengan “kegentingan memaksa” sangat nyata berbeda bahkan disebut diametral berbeda dengan “keadaan bahaya” menurut Pasal 12 UUD 1945.⁹⁵ Pendapat tersebut didasarkan pada pengkajian semantik asal frasa tersebut dan melacak munculnya frasa tersebut dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan Pasal 93 *Indische Staatsregeling* (peraturan ketatanegaraan masa Hindia Belanda).

Kegentingan memaksa tidak harus merujuk kepada keadaan yang membahayakan (*dangerous threat*). Secara sederhana frasa “kegentingan memaksa” bermakna suatu kondisi yang ditafsirkan Presiden terdapatnya kebutuhan melakukan pengaturan di satu sisi dan di sisi lain adalah terbatasnya waktu untuk melakukan proses legislasi biasa. Di berbagai negara ditemukan pula frasa serupa sebagai alasan presiden untuk menerbitkan Perppu atau *Constitutional decree authority* (CDA). Di Brazil terdapat frasa “*relevance and urgency*” dan

⁹⁴ Fitra arsil, *menggagas pembatas pembentukan*....., 30.

⁹⁵ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum*, “*Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*”, Volume 4, Nomor 2, 2017, 222-243, 230 dan 238.

di Argentina terdapat frasa “*exceptional circumstances*” atau “*necessity and urgency*”. Menariknya, frasa tersebut dapat disejajarkan dengan frasa “hal ihwal kegentingan memaksa” di Indonesia.⁴⁸ Kata “*relevance*” di Brazil ataupun “*necessity*” di Argentina yang dapat dimaknai terdapatnya kebutuhan karena adanya kondisi yang butuh pengaturan dan *urgency* yang dikaitkan dengan terbatasnya waktu untuk proses legislasi biasa di parlemen.

Indonesia panduan bagi penggunaan frasa “kegentingan yang memaksa” saat ini sudah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Pertimbangan Mahkamah (*ratio decidendi*) dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan perppu, yaitu: (i) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atasi dengan cara membuat Undang Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Putusan yang lain Mahkamah Konstitusi, yaitu putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, MK berpendapat bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tidak harus disamakan dengan

adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Pada saat itu dinyatakan bahwa perihal "kegentingan yang memaksa" menjadi hak subjektif Presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Mahkamah Konstitusi juga memastikan bahwa perppu merupakan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan setingkat undang-undang dan memiliki materi muatan yang sama dengan undang-undang. MK menjelaskan bahwa UUD 1945 membedakan antara perppu dengan peraturan pemerintah yang digunakan untuk menjalankan undang-undang. Lebih khusus perppu diatur dalam Bab tentang DPR sedangkan DPR adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang maka materi perppu seharusnya adalah materi yang menurut UUD diatur dengan Undang-Undang dan bukan materi yang melaksanakan Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

Konsep yang disebutkan di atas maka dapat dikatakan "kegentingan memaksa" bukanlah alasan untuk mengaktivasi hukum darurat. Sistem hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal. Penggunaan Perppu tidak menyebabkan situasi negara dalam keadaan darurat atau yang membahayakan. Namun, dikarenakan kedudukan perppu yang setara dengan undang-undang maka sepanjang diatur berbeda, ketentuan dalam perppu dapat mengesampingkan

undang-undang. Konstitusi yang kedudukan lebih tinggi dari perppu dan undang-undang tidak boleh dikesampingkan oleh ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam perppu.

Ketentuan jaminan hak asasi dan hak warga negara yang terdapat di konstitusi tetap harus ditegakkan, tidak boleh dikesampingkan oleh pemberlakuan norma-norma yang diatur oleh perppu. Jaminan kebebasan beribadah tidak boleh dilanggar dengan mendasarkan kepada perppu. Jaminan perlakuan sama di hadapan hukum juga bagian yang tidak boleh dihilangkan atau ditunda pemenuhannya dengan diberlakukannya perppu, termasuk di dalamnya mekanisme imunitas yang membebaskan pelaksana perppu dari objek pengawasan peradilan umum atau pun peradilan tata usaha negara.

Konsekuensi perppu harus dibentuk berdasarkan konstitusi, tidak boleh bertentangan dan berlaku dalam sistem hukum yang normal maka perppu merupakan objek pengujian konstiusional. Hemat penulis, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengujian terhadap perppu terhadap undang-undang dasar.

D. Pengaturan Kedaruratan Lain Berdasar Undang-Undang Di Indonesia

Selain konsep kedaruratan sebagaimana telah dijelaskan di atas, terdapat materi yang muatannya mengatur keadaan darurat atau suatu keadaan yang dikecualikan pada kondisi normal yang diatur dalam beberapa undang-undang. Menariknya dalam beberapa undang-undang yang akan dibahas disini di dalam konsiderannya tidak berlandaskan pada pasal 12

UUD namun mencantumkan pasal 22 UUD sebagai konsiderannya. Akan tetapi ada satu undang-undang yang berlandaskan pada pasal 12 UUD. Beberapa diantara undang-undang yang memiliki ciri kedaruratan adalah sebagai berikut;

Pertama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, yang mengatur terkait bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan atau lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa atau benda-benda angkasa. Selain bencana alam dalam undang-undang ini juga mengatur terkait Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan atau lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan.⁹⁶

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi penganggung jawab dalam penyelenggaraan pananggulangan bencana, yang dimaksud dengan pemerintah pusat disebut pemerintah ialah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, sedangkan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota, atau perangkat daerah

⁹⁶ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.⁹⁷ Adapun wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:⁹⁸

1. Penetapan kebijakan penanggulanagn bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional.
2. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana.
3. Penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah.
4. Penentuan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak-pihak internasional lain.
5. Perumusan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana.
6. Perumusan kebijakan mencegah pengusaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan.
7. Pengendalian pengumpulan uang atau barang yang bersifat nasional.

Penetapan satatus dan tingkat bencana nasioanl dan daerah yang dimaksud memuat indikator yang meliputi; jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang tumbuh, serta ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan status dan tingkat bencana sebagaimana dimaksud diatur dengan peraturan presiden. Meskipun dalam UU ini mencantumkan darurat dalam rangka penanganan kedaan bencana yang memerlukan tindakan abnormal diluar hukum biasa, tapi pasal yang dijadikan sandaran pasl 22 yang artinya yang berlaku hukum normal yang

⁹⁷ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

⁹⁸ *Ibid*, Pasal 7.

juga berimplikasi terhadap penanganan saat bencana yang membutuhkan tindakan diluar extra cepat dalam penanganannya.

Kedua Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, di mana Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai Penanganan Konflik Sosial yang dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu Pencegahan Konflik, Penghentian Konflik, dan Pemulihan Pascakonflik. Di mana Status Keadaan Konflik berada pada keadaan tertib sipil sampai dengan darurat sipil, dalam Undang-Undang ini penetapan keadaan darurat juga berlaku.⁹⁹ Dalam penanganan konflik sosial ini juga mencantumkan kedaruratan tapi pasal yang dijadikan sandaran adalah pasal 22 yang artinya yang berlaku hukum normal yang juga berimplikasi terhadap penanganan konflik sosial. Misalnya Salah satu contoh konflik sosial yang pernah terjadi di Indonesia adalah konflik di Sampit pada tahun 2001. Pada saat itu, suku Dayak tidak menerima suku Madura yang datang ke Kalimantan dan terjadi konflik diantara dua suku yang mengakibatkan terbantainya suku Madura yang merupakan konflik sosial, namun Undang-Undang ini tidak mencantumkan pasal 12 sebagai pintu masuk penerapan hukum darurat.¹⁰⁰

Ketiga Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Di mana Undang-Undang ini dalam upaya perbaikan untuk membangun sistem keuangan yang lebih tangguh

⁹⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

¹⁰⁰ Arif Fahlevi, *Studi Kasus Konflik Sosial Yang Terjadi Karena Keberagaman*, Artikel, (Teknik Industri Universitas Bina Nusantara, 2020), 5.

dan siap dalam menghadapi krisis sistem keuangan baik itu pencegahan dan penanganan permasalahan bank sistemik sebagai bagian penting dari sistem keuangan. Misalnya krisis moneter keuangan yang terjadi pada tahun 1997 menyebabkan nilai tukar rupiah yang jatuh terhadap dolar, peristiwa ini juga dapat dikategorikan sebagai kedaruratan keuangan, sehingga memerlukan instrumen hukum untuk memulihkan secara cepat pemulihan ekonomi nasional.

Keempat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan, dalam Undang-Undang ini keadaan darurat disebabkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali dengan penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional. Undang-Undang digunakan pada saat darurat kesehatan di masyarakat, misalnya seperti wabah Covid-19 ataupun penyakit menular lainnya yang membutuhkan penanganan khusus, namun Undang-Undang ini juga tidak mencantumkan pasal 12 sebagai pintu masuk penerapan hukum darurat.

Beberapa ketentuan kedaruratan yang diatur dalam Undang-Undang di atas secara sepintas memiliki kemiripan yaitu sama-sama memuat pengecualian terhadap kondisi normal. Ketentuan tersebut memiliki model kedaruratan sendiri-sendiri yang didasarkan pada kekhususannya, namun

dalam Undang-Undang yang menjadi dasar pemberlakuan keadaan darurat di atas justru tidak menjadikan Pasal 12 UUD dalam konsiderannya. Hal tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa keadaan darurat di atas bukan merupakan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Sehingga walaupun keadaan darurat di atas ditetapkan, dengan tidak dilibatkannya ketentuan Pasal 12 UUD 1945 maka keadaan darurat tersebut hanya bersifat *de facto* bukan *de jure*. Namun, demikian masing-masing undang-undang tersebut mengenal diksi status kedaruratan. Misalnya, UU Penanggulangan Bencana mengenal diksi “status darurat bencana nasional”, UU Kekarantinaan Kesehatan mengenal Status “Kedaruratan Kesehatan Masyarakat” dan UU Penanganan Konflik Sosial mengenal Status “Keadaan Konflik Nasional atau Lokal”.

Ketentuan yang dijadikan sebagai rujukan dalam penetapan keadaan darurat yang berlandaskan pada pasal 12 hanya satu undang-undang sebagai turunan Pasal 12 UUD 1945, yakni Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Lahirnya UU Keadaan Bahaya meringkas dan mencabut semua peraturan perundang-undangan yang serupa terdahulu. Undang-Undang 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya memberikan pengaturan mengenai tiga kondisi kedaruratan di Indonesia. Pertama adalah Darurat Sipil, Darurat Militer dan

Darurat Perang.¹⁰¹ Tiga kondisi ini dapat ditetapkan oleh Presiden dalam tiga kondisi:

1. Adanya ancaman keamanan atau ketertiban hukum pada sebagian atau seluruh wilayah di Indonesia disebabkan pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat-alat perlengkapan biasa;
2. Timbul perang atau bahaya perang atau okupasi wilayah Indonesia
3. Hidup negara yang berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan khusus lainnya yang membahayakan kehidupan negara.

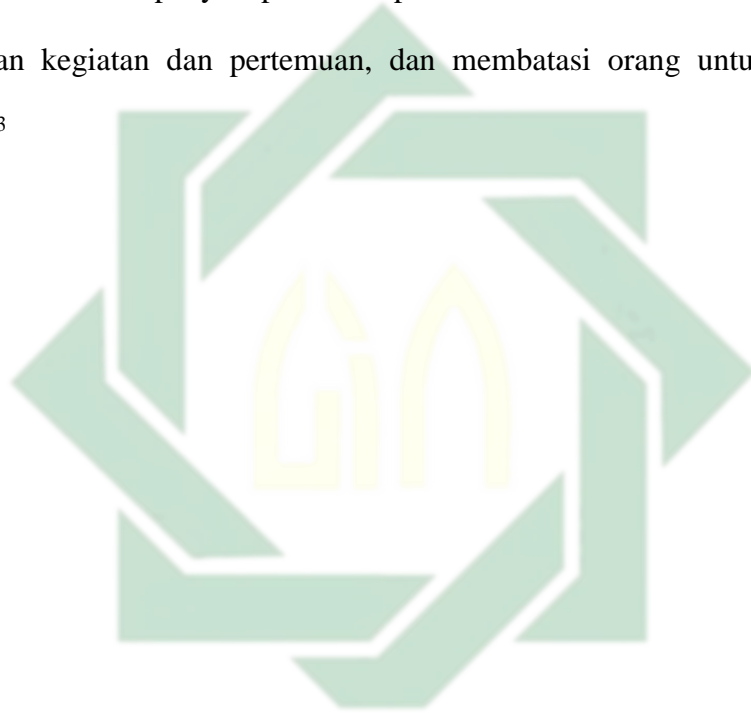
Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dijelaskan bahwa, “keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada waktu diumumkan, kecuali jika ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut”.¹⁰² Selanjutnya, pada ayat (2) ditegaskan pula bahwa, “pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden”.

Tingkat keadaan darurat di atas terdapat tiga macam yang menghendaki harus adanya keputusan Presiden sebagai sumber dan dasar legitimasi keadaan darurat itu. UU 23/prp/1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya juga

¹⁰¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1959 Nomor 139, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 1908, Pasal. 1 Angka 1.

¹⁰² Lihat Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya

memberikan serangkaian kebolehan bagi pemerintah untuk melakukan penyimpangan hukum dan HAM yang tidak lazim dilakukan pada saat normal. Misalnya, dalam kondisi darurat sipil, pemerintah dibolehkan untuk melakukan penyitaan terhadap barang, memakai barang-barang dinas umum, melakukan penyadapan dan pembatasan media telekomunikasi, pelarangan kegiatan dan pertemuan, dan membatasi orang untuk keluar rumah.¹⁰³



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹⁰³ *Ibid*, Pasal 26.

BAB IV

PENETAPAN STATUS DARURAT PADA MASA PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Penetapan Satus Darurat

Hukum Tata Negara Darurat merupakan suatu system hukum yang dilakukan, dilaksanakan dalam keadaan yang tidak normal atau tidak biasa, atau juga bisa disebut darurat negara.¹⁰⁴ Keadaan yang tidak normal ini sangat lebar dimensinya, mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan Pemerintah dan bahaya yang mengancam jiwa, raga rakyat yang sangat banyak. Sampai keadaan yang tampak selintas normal-normal saja, namun untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintah tertentu, di daerah tertentu, dan dalam bidang tertentu, terpaksa harus menyimpang dari aturan-aturan hukum yang berlaku. Keadaan yang ini tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali. Akan tetapi, jika dilakukan akan timbul pelanggaran hukum.¹⁰⁵

Memahami hukum tata negara darurat memiliki cakupan yang begitu luas, misalnya dalam 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 negara mengenai keadaan yang dimaksud dengan keadaan darurat atau terkait dengan pengertian keadaan darurat tersebut. Semuanya menunjuk kepada

¹⁰⁴ Syarif Nuh, M. S. N. Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 18(2), 229–246.

¹⁰⁵ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996), 5.

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.¹⁰⁶

Dalam rangka memberikan mekanisme hukum dalam penetapan harus memiliki mekanisme yang jelas dalam penetapannya, Oleh karena itu keadaan bahaya atau darurat harus tepat didefinisikan. Maksud cakupan ini bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa atau Pemerintah dalam hal ini Presiden yang berhak menindak lanjuti hal ini. Karena dalam keadaan seperti negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak-hak dan juga kewajiban warga negaranya sendiri.¹⁰⁷ Pemilihan nantinya berguna akan pentingnya mana saja yang termasuk keadaan darurat dan juga seperti apa yang harus diatur dalam keadaan hukum normal.

Menurut Jimly Asshiddiqie ada Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal, dan Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan luar biasa atau tidak normal. Inilah yang dikatakan sebagai Hukum Tata Negara Darurat.¹⁰⁸ Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 7.

¹⁰⁷ Elfina Yuliati Putri, *Pengertian Hukum Tata Negara Darurat*, Jurnal Hukum, (Padang: Universitas Ekasaksti, 2020), 2.

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 7.

1. Upaya luar biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
2. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara tidak secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali kedalam kehidupan normal.
3. Wewenang luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Keadaan yang menimpa sesuatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal. Dalam keadaan yang demikian, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukan 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.¹⁰⁹

Dengan demikian dapat dimengerti bahwa Hukum Tata Negara Darurat itu berbeda dan memang harus dibedakan dengan Hukum Tata Negara biasa yaitu Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan normal. Berangkat dari defenisi dan unsur dalam Hukum Tata Negara yang telah dikemukakan di atas, dapat ditelaah lebih jauh bahwa yang paling fundamental atau prinsipil yang membedakan antara Hukum Tata Negara Darurat dengan Hukum Tata Negara biasa adalah syarat bahwa adanya bahaya yang mengancam, yang harus dihadapi dengan upaya luar biasa. Dengan demikian menjadi paralel bahwa untuk Hukum Tata Negara Darurat harus dihadapi dan di atasi dengan upaya darurat atau luar biasa pula, atau dengan kata lain tidak dapat dilakukan dengan upaya ataupun penanganan dalam konteks negara dalam keadaan normal atau berlakunya Hukum Tata Negara dalam keadaan biasa atau normal. Adapun alasan atau reasoning terhadap hal ini dijawab dalam unsur yang kedua di atas yaitu, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada. Dengan demikian bahwa patut disadari, tidak terbantahkan bahwa penanganan negara ketika berada dalam keadaan darurat harus menempuh upaya luar biasa.

¹⁰⁹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, 7.

B. Penetapan Status Darurat Pada Masa Pandemi Covid-19

Kemudian yang menjadi perdebatan saat ini adalah terkait bagaimana covid-19 apakah masuk dalam keadaan darurat yang memerlukan penanganan khusus dengan menggunakan hukum tata negara darurat atau hanya dengan menggunakan hukum tata negara normal yang diambil oleh pemerintah dalam penangan covid -19.

Keputusan presiden tersebut yang menjadi pintu masuk dalam mengambil suatu keputusan menggunakan pasal 22 (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.¹¹⁰ Kalusul dalam pasal 22 ayat 1 UUD tersebut merupaakn dasar pemberian kewenangan presiden untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang tanpa melibatkan perlemen. Kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang (Perpu) ini lazim diberbagai negara, khususnya dinegara bersistem presidensial.

Pemaknaan dari frasa “Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa” Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No.138/PUU-VII/2009, terdapat tiga syarat-syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan perppu, yaitu: 1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut

¹¹⁰ Lihat Pasal 22 UUD.

belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Maka dengan pemaknaan dari mahkamah konstitusi tampak jelas bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam penanganan covid-19 seharusnya tidak menggunakan perpu sebagai langkah dalam penanganan covid-19, ada beberapa alasan misalnya pertama karena perpu tidak harus didahului oleh deklarasi keadaan darurat yang mana menjadi dominan subjektifitas presiden selaku kepala pemerintahan.

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* (Keppres Covid) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan guna Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* dan/atau dalam mempersiapkan ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan (Perppu Covid). Yang kurang tepat dalam penangan covid-19 karena hanya berbicara masalah keungan dan tidak mengarah kepada substansi permasalahan akibat dampak dari yang membutuhkan instrumen hukum kedaruratan.

Ketetntuan dalam konstitusi tidak hanya pasal 22 yang menjadi pintu masuk berkenaan kedaruratan yang ada di Indonesia saat ini. Klausul

konstitusional terkait HTN Darurat terdapat pada Pasal 12 UUD 1945. Pasal ini dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam kondisi keadaan bahaya atau *state of emergency*. Pasal 12 UUD 1945 menyatakan “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Klausul ini memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau *state of emergency* sebagai kepala negara. Sehingga memberikan kekuasaan bagi Presiden Indonesia untuk melakukan penyimpangan hukum dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional.

State of emergency dalam risala original intent Pasal 12 UUD 1945 didapatkan dari terjemahan M. Yamin terhadap situasi yang disebut sebagai *Martial Law* atau disebutkan sebagai keadaan “*staat van beleg*”. Kedua istilah tersebut menjelaskan situasi negara dalam keadaan ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*). *Staat van beleg* 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. Namun jika mengacu pada tataran Konsepsi Pasal 12 UUD 1945 juga dapat dimaknai dari pemahaman perundangan-undangan yang pernah lahir berdasar pasal tersebut. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 merupakan undang-undang pertama pasca kemerdekaan yang eksplisit menempatkan Pasal 12 dalam konsiderans mengingat. Undang-undang yang ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 6 Juni 1946 ini jelas didasarkan pada keinginan membuat aturan dalam rangka

menjamin keselamatan negara dari ancaman keadaan bahaya berupa serangan, bahaya serangan, pemberontakan atau perusuhan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya, ataupun bencana alam.

Kedua pasal ini nampak berbeda, siapa yang berwenang mengeluarkan ataupun implikasi terhadap penetapan keadaan darurat. Pasal 22 ayat 1 UUD Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Unsur dari pasal ini terdapat dalam putusan MK yang memberikan penjelasan berkaitan dengan makna Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa” Putusan MK No.138/PUU-VII/2009kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan perppu, *pertama* Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; *kedua* Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; *ketiga* Kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Setelah menelaah beberapa ketentuan dari kedua pasal, pasal 12 dan pasal 22 ayat 1 memiliki muatan yang berbeda baik dari segi unsur-unsur dan implikasi kedaruratan. Untuk memahami dari kedua pasal ini dapat dilihat di tabel berikut;

| PERBANDINGAN | PASAL 12 UUD | PASAL 22 AYAT 1 UUD |
|---------------------------------------|--|---|
| Bunyi Pasal | Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. | Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. |
| Unsur-Unsur Pasal | a. Berupa serangan, darurat militer b. Pemberontakan atau perusahan, darurat sipil c. Pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya, bencana alam non alam | Putusan MK No.138/PUU-VII/2009. 1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; 3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. |
| Status | Keadaan Darurat | Keadaan Normal |
| UU yang Mencantumkan dalam Konsideran | Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya | Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kecharantinaan Kesehatan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Kebijakan keuangan negara dan stabilitas keungan untuk penangan Covid-19 |

Table di atas, dapat di pahami bahwa dari keduanya memiliki perbedaan yang sangat jelas terlebih dalam hal penetapan keadaan darurat memiliki perbedaan, baik secara unsur, keadaan darurat dan pelaksana dari Undang-Undang dibawahnya yang juga tidak mencantumkan pasal 12 sebagai landasan konsidran.

Pasal 12 UUD 1945, dalam Undang-Undang 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya sebagai Undang-Undang turunannya. Lahirnya UU Keadaan Bahaya meringkas dan mencabut semua peraturan perundang-undangan yang serupa terdahulu. Undang-Undang 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya memberikan pengaturan mengenai tiga kondisi kedaruratan di Indonesia. Pertama adalah darurat sipil, darurat militer dan darurat perang. Tiga kondisi ini dapat ditetapkan oleh Presiden dalam tiga kondisi: a) adanya ancaman keamanan atau ketertiban hukum. Pada sebagian atau seluruh wilayah di Indonesia disebabkan pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat-alat perlengkapan biasa; b) timbul perang atau bahaya perang atau okupasi wilayah Indonesia, c) hidup negara yang berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan khusus lainnya yang membahayakan kehidupan negara.

Undang-Undang ini memperkenankan memberikan kebolehan bagi pemerintah untuk melakukan penyimpangan hukum dan HAM yang tidak lazim dilakukan pada saat normal. Misalnya, dalam kondisi darurat sipil, pemerintah dibolehkan untuk melakukan penyitaan terhadap barang,

memakai barang-barang dinas umum, melakukan penyadapan dan pembatasan media telekomunikasi, pelarangan kegiatan dan pertemuan, dan membatasi orang untuk keluar rumah dalam menjalankan aktifitas seperti keadaan normal.

Menjadi penting apabila adanya pembatasan terhadap hak asasi manusia yang mengindikasikan keadaan darurat maka Pasal yang dicantumkan dalam konsiderannya harus tidak terlepas dari pasal 12 UUD sebagai landasan pijakan penetapan keadaan darurat yang implikasi terhadap pembatasan terhadap hak asasi manusia sebagai bentuk kedarutan dalam menghadapi situasi tertentu dalam abnormal. Beberapa undang-undang yang ada yang mengatur keadaan darurat namun yang dijadikan rujukan bukan pasal 12 sebagai pintu masuk penetapan keadaan darurat. *Pertama* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, yang mengatur terkait bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan atau lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa atau benda-benda angkasa. Selain bencana alam dalam undang-undang ini juga mengatur terkait Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan atau lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak

industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan.¹¹¹

Undang-Undang yang kedua yaitu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, di mana Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial mengatur mengenai Penanganan Konflik Sosial yang dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu Pencegahan Konflik, Penghentian Konflik, dan Pemulihan Pascakonflik. Di mana Status Keadaan Konflik berada pada keadaan tertib sipil sampai dengan darurat sipil, dalam Undang-Undang ini penetapan keadaan darurat juga berlaku.¹¹²

Selain itu dalam UU yang dijadikan rujukan saat penetapan yang tergolong baru Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekearifan Kesehatan, dalam Undang-Undang ini keadaan darurat disebabkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali dengan penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional.

Selain beberapa Undang-Undang di atas juga terdapat UU dalam pencegahan sistem keuangan negara Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, tidak

¹¹¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

¹¹² Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

menjadikan pasal 12 sebagai pintu masuk. Undang-Undang ini dalam upaya perbaikan untuk membangun sistem keuangan yang lebih tangguh dan siap dalam menghadapi krisis sistem keuangan baik itu pencegahan dan penanganan permasalahan bank sistemik sebagai bagian penting dari sistem keuangan. Keempat undang-undang ini tidak merujuk kepada Pasal 12 UUD Tahun 1945 sebagai dasar penetapan status dengan ciri kedaruratan tertentu. Dengan demikian, pemberlakuan keempat undang-undang tersebut tidak menyebabkan berlakunya hukum darurat, sistem hukum yang berlaku adalah sistem hukum normal.

Undang-Undang tersebut mengenal diksi status kedaruratan. Misalnya, UU Penanggulangan Bencana mengenal diksi “status darurat bencana nasional”, UU Kekarantinaan Kesehatan mengenal Status “Kedaruratan Kesehatan Masyarakat” dan UU Penanganan Konflik Sosial mengenal Status “Keadaan Konflik Nasional atau Lokal”. Dari keempat Undang-Undang di atas yang tidak bisa diberlakukan dalam keadaan darurat namun hanya bisa berlaku dalam normal, tidak bisa hukum normal digunakan dalam keadaan darurat begitu juga sebaliknya hukum darurat tidak bisa digunakan dalam keadaan normal, apabila hal ini terjadi tidak di terapkan maka yang tercipta adalah ketidakadilan.

Kedaan darurat yang sangat rentan terjadi seluruh wilayah Indonesia adalah daerah rawan bencana, baik bencana alam dan non-alam maupun bencana sosial. Gempa disusul tsunami di Aceh pada 2004 dan gempa yang menelan korban ratusan orang di Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Tengah

menjadi contoh nyata betapa wilayah Indonesia rawan bencana dan keadaan Covid-19.

Peraturan perundang-undangan ada kesalahan paradigma berpikir seolah-olah negara selamanya dalam keadaan normal. Materi muatan sebagian besar Undang-Undang hanya mengatur negara dalam keadaan normal. Padahal, sangat mungkin juga terjadi keadaan darurat karena beragam sebab. Mungkin saja disebabkan krisis ekonomi berkepanjangan, atau karena bencana alam dan bencana lainnya yang berdampak luas. Dalam hukum tata negara dikenal istilah istilah *staatsnoodrecht*, untuk menggambarkan hukum tata negara darurat.

Penataan kedepannya dengan hanya membagi kedaruratan terbagai menjadi dua, pertama darurat militer, kedua darurat sipil. Adapun yang darurat militer seperti adanya ancaman dari luar yang berkaitan dengan mengancam kedaruratan negara yang sangat berpotensi terjadinya dampak yang luas terhadap kepentingan nasional. Adapun yang kedua darurat sipil seperti halnya bencana nasional, bencana alam, non alam dan akibat konflik sosial. Adapun mekanisme yang harus di ambil adalah pertama Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan mendeklarasikan keadaan bahaya melalui Undang-Undang sebagaimana dalam konstitusi.

Ketentuan Pasal 12 UUD 1945 tersebut negara sudah memiliki sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya, seperti halnya diatur dengan UU No. 23

Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, juga beberapa perundang-undangan lainnya.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, terdapat tiga kriteria untuk dapat dikatakan sebagai keadaan bahaya, yaitu: *pertama* 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 di atasi oleh alat-alat perlengkapan secara 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 keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1959 maka pengumuman pernyataan keadaan darurat hanya boleh dikeluarkan atau dinyatakan oleh Presiden. Status keadaan darurat ini berlaku untuk periode waktu tertentu, sebagaimana diatur oleh undang-undang. *pertama* bentuk deklarasi berupa Keputusan Presiden yang fokus terhadap persoalan yang di hadapi, *kedua* mengeluarkan perpu tentang keadaan darurat untuk mengubah UU No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya karena sudah tidak relevan terhadap perkembangan masyarakat. *Ketiga* mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk lebih fokus terhadap penanganan Covid-19

dengan mencantumkan dua Konsideran pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 agar penerapannya sesuai dengan konsep Hukum Tata Negara darurat baik itu penerapan ataupun praktik.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan ketentuan di atas tentang kewenangan Presiden dalam penetapan status keadaan darurat, sebagaimana dua rumusan masalah yang dikaji maka dapat disimpulkan.

1. Kewenangan Presiden dalam penetapan status darurat pada masa pandemi Covid-19 dapat disimpulkan bahwa terdapat dua kewenangan Presiden yaitu pasal 12 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 tentang Kewenangan Presiden dalam keadaan darurat. Dalam pasal ini terdapat dua norma yang terkandung didalamnya, yaitu, dideklarasikan oleh presiden dan hal-hal yang berhubungan dengan pengaturan mengenai keadaan bahaya, Sedangkan pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, pertama "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan perppu, yaitu: pertama, adanya keadaan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; kedua, Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; ketiga, Kekosongan hukum. Dari kedua pasal ini maka yang lebih relevan adalah pasal 12 karena covid-19 masuk keadaan bahaya.

2. Penetapan status darurat pada masa pandemi covid-19 dapat dilandaskan pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, karena pembentukan pasal tersebut merupakan pintu awal masuk kewenangan presiden dalam menetapkan keadaan darurat. Sejauh kedaruratan yang terjadi di Indonesia, dominan alhasil dua status kedaruratan yang ditetapkan pemerintah bukan termasuk keadaan darurat sebagaimana dalam kajian Hukum Tata Negara Darurat dikatakan sebagai *state of emergency* yang membolehkan tindakan luar biasa ataupun status darurat dimaksud ialah sebatas darurat namun juga mengacu terhadap pasal 12 yang memang relevan terhadap penetapan covid-19.

B. Saran

Dari kesimpulan tersebut, penulis dalam penelitian ini menyampaikan beberapa saran yaitu;

1. Perlu adanya penjabaran terkait Pasal 12 UUD yang sesuai dengan perkembangan zaman sesudah reformasi maka mengamandemen UUD Tahun 1945.
2. Seharusnya pemerintah mengeluarkan perpu tentang keadaan darurat untuk menggantikan UU No. 23 Tahun 1959 sebelum mengeluarkan perpu tentang penanggulangan covid-19.
3. Seharusnya perpu penanggulangan covid-19 yang dikeluarkan oleh pemerintah harus lebih komperhensif, bukan hanya mengatur persoalan anggaran dan keungan negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Alamsah, Nandang Dkk. *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*. Bandung: Unpad Press. 2019.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers. 2017.
- Ganjong. *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Galia Indonesia. 2007.
- Hidjaz, Kamal. *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makassar: Pustaka refleksi. 2010.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Prees. 2010.
- Indroharto. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1994.
- Kortmann, C.A.J.M. Constitutionalrecht. dalam Taufiqurrohman Syahuri. *Hukum Konstitusi -proses dan prosedur perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. Jakarta: Ghali Indonesia. 2004.
- M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya. Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.

- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2005.
- Notohamidjojo, O. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen. 1970.
- Nurcholis, Hanif. *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonom Daerah*. Jakarta: Penerbit Grasindo. 2005.
- P. Pasquino and J. Ferejohn. "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers." *International Journal of Constitutional Law* (2004).
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-azas Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat. 1989
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1996.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. 2006.
- Stroink, F.A.M dalam Rasyid Thalib, Abdul. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2006.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2015.
- Wahyono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*. Guru Pinandita. Jakarta: Badan Penerbit Ghalia Indonesia. 1984.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya.

C. Internet

Adiyanto. Pandemi dan Ancaman Terhadap Demokrasi (mediaindonesia.com) (Diakses Pada 21 September 2022, Pukul 11:30).

Asshiddiqie, Jimly. Dalam Kuliah Umum berjudul “*Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*” secara daring diakses pada tanggal 22 November 2020 Jam 09.49 WIB. lihat juga <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19>.

Tom Ginsburg and Mila Versteeg. “*States of Emergencies: Part I.*” last modified 2020. <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>.

D. Jurnal

Amanwinata, Rukmana. *"Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945"*.

Disertasi. Universitas Padjadjaran. Bandung. 1996.

Arsil, Fitra. *Menggagas Pembatas Pembentukan Dan Materi Muatan Perpu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perpu Dinegara-Negara Presidensial."* Jurnal hukum & pembangunan. Vol.48 No.1,1-21. 2018.

Bagus Prasetio, Rizki. *"Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Dan Perlindungan Ham"*. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volum 15. Nomor 2. Juli. 2021.

Bryce, James. *Studies in History and Jurisprudence.* dalam C.F. Strong. *Modern Political Constitution. An Introduction To The Comparative Study of Their History And Existing Form.* The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited. London. 9.

Budirahayu, Tuti, Anis Farida, Maslacha Amala S Sughmita. *Women's resilience in preserving family life following an earthquake in North Lombok Regency, West Nusa Tenggara, Indonesia.* Journal of International Women's Studies 20 (9). 107-120. 2019.

Fitra Arsil, Qurrata Ayuni. *"Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19"*. Jurnal Hukum & Pembangunan 50. No. 2. 2020.

- Hartanti, SM. A Farida. F Rahman. U Manaqib. *Urgensi Peralihan Dana Desa Untuk Penanggulangan Bencana Covid-19*. Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial 1 (1), 21-48. 2021.
- Maulidah, Faizah, Anis Farida, Khoirul Yahya, Hafizh Itsaar Saifullah. *Penegakan Hukum Terhadap Pelanggar Protokol Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19*. Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial Jilid 2 (2). 77-130. 2022.
- Radio Free Europe Radio Liberty. “*Hungary Declares State of Emergency. Announces Covid-19 Restrictions*”. Accessed Agustus 8. 2022.
- Rifa’I, Achmad. “*Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 Dalam Penanganan Covid-19*”. Tesis. Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. 2021.
- Syafrudin, Ateng. “*Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*”. Jurnal Pro Justisia. Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. 2000.
- VOA. “*Bachelet: Politisasi Covid-19 Dorong Banyak Pelanggaran HAM*.” last modified 2020
- World Health Organization. “*Statement in the Second Meeting of the International Health Regulation (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-NCoV)*.”
- Yulianti Putri, Elfina. *Pengertian Hukum Tata Negara Darurat*. Jurnal Hukum. Padang: Universitas Ekasaksti. 2020.

Farida, Anis, Priyo Handoko. *Normative And Islamic Theology On The Enforcement Of COVID-19 Health Protocol In Indonesia*. Herv teol stud vol.77 n.3 Pretoria, 2021.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A