

NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945¹

STATE IN AN EMERGENCY ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF INDONESIA (UNDANG-UNDANG DASAR 1945)

Mirza Sahputra²

Email: mirzasahputra_asdanr@yahoo.co.id

ABSTRACK.

The Constitution of Republic of Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945), the provisions concerning emergencies (state of emergency) are regulated in two articles, namely Article 12 which states "the President declares a state of danger. The conditions and consequences of the hazard situation are stipulated by law "and Article 22 Paragraph (1) states," In the case of compulsion concerns, the President has the right to determine government regulations in lieu of laws ". Both point to the same problem, namely conditions that are excluded from normal circumstances. Of course, the understanding of these two articles has different meanings, even though the two articles are equally set against an unusual condition or outside normal circumstances. The purpose of this paper is to provide an overview of the implementation of the state in an emergency according to the UUD 1945, the criteria or measures used in determining emergencies in Indonesia. The type of research used is normative legal research, which is research focused on examining the application of the rules or norms in positive law. The results showed the criteria or size in determining an emergency (state of emergency) need to pay attention to the rational basis for the enactment of an emergency that is the existence of reasonable legal needs (reasonable necessity), the existence of danger factors that threaten (dangerous threat), and in time or opportunities that prove to be very limited (limited time). It is recommended that various positive legal instruments should be provided which from the beginning anticipate the possibility of these unusual or abnormal conditions so that the functions of the state organs continue to function as they should

Keywords: *state of emergency, UUD 1945*

ABSTRAK

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), ketentuan mengenai keadaan darurat (*state of emergency*) diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" dan Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal. Tentu saja pengertian kedua pasal ini memiliki pengertian yang tidak sama walaupun kedua pasal tersebut

¹ Diterima 11 Mei 2020. Direvisi 04 Juni 2020

² Pegawai Puslatbang KHAN LAN RI

sama-sama mengatur terhadap suatu kondisi yang tidak biasa atau diluar keadaan normal. Tujuan penulisan ini yaitu untuk memberi gambaran mengenai implementasi negara dalam keadaan darurat menurut UUD 1945, kriteria atau ukuran yang digunakan dalam menetapkan keadaan darurat di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Hasil penelitian menunjukkan kriteria atau ukuran dalam menetapkan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) perlu memperhatikan dasar rasional untuk diberlakukannya keadaan darurat yaitu adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*), adanya faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), dan dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time*). Disarankan bahwa perlu disediakan berbagai perangkat hukum positif yang sejak semula mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak biasa tersebut atau keadaan yang tidak normal tersebut agar fungsi-fungsi organ negara tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Kata Kunci : Keadaan Darurat, UUD 1945

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Setiap negara selalu mempunyai undang-undang dasar atau konstitusi, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh setiap negara dapat di temukan dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya (Sri Soemantri, 2004). Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah atau dasar (Projodikoro, 2004).

Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) telah mengalami perubahan-perubahan

mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke perubahan ke empat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari tiga kali lipat jumlah materi muatan UUD 1945 sebelumnya. Jika naskah sebelum amandemen UUD 1945 berisi tujuh puluh satu butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan (Asshiddieqie, 2003).

Sejak kemerdekaan sampai dengan sekarang telah banyak peristiwa atau kejadian luar biasa yang menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal menjadi tidak berdaya dan tidak efektif lagi untuk dipakai guna mencapai tujuan pembentukannya. Kejadian-kejadian tersebut

mengandung dan mengakibatkan hal-hal yang mengancam dan membahayakan sehingga kondisi yang tidak normal tidak dapat bertahan. Ancaman yang membayakan itu sendiri beraneka ragam bentuk dan coraknya, yang berbeda-beda dari kasus yang satu ke kasus yang lain, pada suatu waktu ke waktu yang lain, dan juga dari suatu tempat ke tempat yang lain.

Dalam praktek penyelenggaraan hukum di suatu negara terdapat dua keadaan yang dapat dialami suatu negara, yaitu negara dalam keadaan yang normal dan negara dalam keadaan tidak normal. Menurut Asshiddieqie bila suatu negara dalam keadaan yang normal, maka system norma hukum yang diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya (Asshiddieqie, 2007)

Selain kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal itu. Dalam keadaan yang demikian itu, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukan bagi keadaan yang tidak normal dapat diharapkan efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan,

kepastian dan kebergunaan. Oleh karena itu, sejak mula 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 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 (Asshiddieqie, 2007).

Keadaan yang tidak normal itu cukup luas dimensinya mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan pemerintahan dan bahaya besar yang mengancam jiwa, raga, dan harta benda rakyat banyak sampai ke keadaan yang tampak selintas normal-normal saja. Namun untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintahan tertentu, terpaksa harus melanggar aturan yang berlaku atau aturan yang belum ada karena persoalan penting dan mendesak.

Meskipun peraturan yang dilanggar itu dapat saja diubah sebagaimana mestinya, tidak cukup tersedia waktu untuk melakukan perubahan yang dimaksud, sementara pelaksanaan tindakan yang bersangkutan sudah mendesak untuk harus segera dikerjakan sebaik-baiknya. Keadaan yang demikian itu termasuk juga katagori keadaan yang memerlukan tindakan yang tidak biasa. Misalnya keadaan demikian dianggap dapat memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah

pengganti undang-undang, yaitu suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena kegentingan yang memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah (Asshiddieqie, 2007).

Jika dikaitkan dengan kondisi negara Indonesia yang berada di kawasan persimpangan (antar samudera, antar benua, antar kebudayaan, antar kekuatan ekonomi, dan bahkan antar peradaban) yang tidak menutup kemungkinan mengandung potensi bencana dan kejadian-kejadian yang luar biasa, sehingga sangat rentan terjadi keadaan yang tidak diinginkan, keadaan luar biasa, atau keadaan yang tidak normal lainnya, yang termasuk kategori keadaan darurat.

Berbagai fakta dan catatan kasus sejarah tentang negeri ini pun juga tidak sedikit, sejak jaman kemerdekaan sampai dengan sekarang telah banyak kejadian dan peristiwa yang luar biasa yang bisa menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan normal atau biasa menjadi tidak berdaya dan tidak lagi efektif untuk diberlakukan. Kasus-kasus keadaan darurat di Indonesia sempat menyinggung keberadaan pernyataan keadaan bahaya untuk daerah Jawa Timur dan Madura yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada 7 Juni 1946 ketika pemerintahan berpusat di Yogyakarta, yang dilanjutkan pernyataan oleh pemerintah bahwa mulai 28 Juni 1946 Indonesia dalam keadaan bahaya. Kondisi ini terkait dengan keadaan sosial politik Indonesia di masa-masa awal kemerdekaan yang penuh gejolak dan

pergolakan, krisis politik 1965-1966, krisis politik 1997-1998, keadaan darurat akibat tsunami di Aceh, dan bahkan kasus luapan lumpur panas Sidoarjo. Negara yang terkenal dengan sebutan dari Sabang sampai Merauke seperti Indonesia memiliki potensi kerawanan yang tidak sedikit, baik hal itu disebabkan oleh gejala alam maupun gejala yang timbul atau ditimbulkan oleh ulah manusia sendiri (Asshiddieqie, 2007)

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" dan pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang - undang". Keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal.

2. Rumusan Masalah dan Tujuan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, adapun yang menjadi rumusan masalah yaitu bagaimana kriteria atau ukuran suatu keadaan darurat di Indonesia?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan kriteria atau ukuran suatu keadaan darurat di Indonesia.

B. KAJIAN KEPUSTAKAAN

1. Pengertian Konstitusi

Konstitusi pada dasarnya memiliki pengertian luas, yaitu keseluruhan peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur

secara mengikat mengenai cara penyelenggaraan suatu pemerintahan. Istilah konstitusi pada umumnya menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.

Sistem itu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memenuhi negara. Peraturan perundang-undangan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa kebiasaan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pengertian konstitusi sampai dewasa ini dapat menunjuk pada peraturan ketatanegaraan baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

Terdapat beberapa definisi konstitusi dari pada ahli, yaitu Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu:

1. Konstitusi dalam pengertian politik sosiologi. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
2. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat yang selanjutnya dijadikan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat yang selanjutnya dijadikan suatu kesatuan kaidah hukum konstitusi dalam hal ini sudah mengandung pengertian yuridis.
3. Konstitusi atau undang-undang dapat dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus ditaati oleh negara dan pejabat-pejabat negara sekalipun. Hal ini sesuai dengan dalil "*Government by law, not by men*" (pemerintahan berdasarkan

hukum, bukan oleh manusia). Pada permulaan abad ke-19 dan awal abad ke 20, gagasan mengenai konstitusionalisme, (kekuasaan terbatas dan jaminan hak dasar warga negara) mendapatkan perumusan secara yuridis suatu negara (Suryani & Kaswan, 2005).

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar.

Kerajaan Inggris biasa disebut negara konstitusional tetapi tidak memiliki suatu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, di samping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas.

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar yang tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara (Asshiddieqie, 2005).

Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek

penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Oleh sebab itu suasana kebatinan (*geistlichenhenter grund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 1999, 2000, 2001 sampai tahun 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaharuan masyarakat (*tool social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem politik di berbagai negara di dunia, yang menjadikan Undang-Undang Dasar hanya sebagai konstitusi politik, maka Undang-Undang Dasar ini juga berisi dasar-dasar pemikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Maka

Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik maupun ekonomi maupun sosial budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar (*rechtsidee*) (Asshiddieqie, 2005).

Sebagai hukum dasar, perumusan isinya disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Makin elastis suatu aturan, makin terbuka kemungkinan untuk menampung dinamika perkembangan zaman, sehingga Undang-Undang Dasar tidak lekas ketinggalan zaman (*veroudderd*). Namun demikian, meski perumusan Undang-Undang Dasar ini bersifat garis besar, haruslah disadari jangan sampai ketentuan yang diaturnya bermakna ganda atau dapat ditafsirkan secara sewenang-wenang oleh pihak yang berkuasa (Asshiddieqie: 2005).

Secara konseptual, negara merupakan organisasi kekuasaan, karena itu negara harus mempunyai kekuasaan. Di dalam negara modern, kekuasaan itu dibentuk berdasarkan kemauan rakyat dan mendapat legitimasi dari rakyat. Konsep pemikiran tentang negara dan hukum

pada zaman *renaissance* sampai dengan abad XVIII ini merupakan cikal bakal konstitusi modern yang sejalan dengan lahirnya negara demokrasi modern. Dalam negara demokrasi modern, menurut hasil kerja komisi konstitusi MPR RI, secara konseptual ada tiga karakter utama dari suatu konstitusi, yaitu:

1. Negara (*a constitution is a supreme law of the land*).
2. Konstitusi sebagai suatu kerangka kerja sistem pemerintahan (*a constitution is a frame work for government*).
3. Konstitusi merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah (*a constitution a legitimate way to grant and limit powers of government officials*) (Krisna Harahap, 2004).

Menurut K.C. Wheare dalam John Pieris menjelaskan, konstitusi adalah: kerangka hukum yang menetapkan kerangka dasar suatu negara dan mengatur tentang susunan pemerintahan. Selain itu, S.W. Couwenberg mengatakan, konstitusi adalah semua asas hukum, aturan hukum dan lembaga-lembaga yang berhubungan dengan susunan dan arah perkembangan kehidupan bersama yang terorganisasikan secara kenegaraan. Di jelaskan kemudian, hukum konstitusi merupakan basis atau landasan dari sistem hukum negara yang bersangkutan (Pieris, 2007).

Menurut Sri Soemantri menyatakan, bahwa hukum konstitusi merupakan bagian dari hukum tata negara. Oleh karena itu, hakikat konstitusi tidak lain adalah perwujudan paham tentang konstitusi atau "konstitusioanalisme", yaitu

pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak dan jaminan hak-hak warga negara maupun setiap penduduk dipihak lain. Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau,
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa,
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang,
4. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin (Soemantri, 1992).

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

C.F Strong menyatakan bahwa pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan, yaitu:

- a. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik,

- b. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta menetapkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa.

Menurut Asshiddieqie Konstitusionalisme mengatur dan hubungan yang saling berkaitan satu sama lainnya, yaitu:

1. Hubungan antara lembaga pemerintah dengan warga negara
2. Hubungan antar lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lainnya.

Maka dari itu konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

- a. Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara
- b. Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lainnya, dan
- c. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara (Asshiddieqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, 2005).

Dalam UUD 1945 pada Pasal 1 Ayat (3) menjelaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam ketentuan pasal tersebut dapat diartikan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum (*rechstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Negara hukum kerap dipautkan dengan konstitusi negara dalam perkembangannya. Hal ini terutama dalam hal pengaturan dan penegasan pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara. Keberadaan

konstitusi dalam suatu negara adalah mutlak (*conditio sine qua non*), karena tujuan dari kehadiran konstitusi adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan.

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi *Anglo Saxon* konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum (Asshiddieqie, 2005).

Istilah Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* dan *rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan *rule the of law* bertumpu ada sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* menurut Frderick Julius Stahl adalah :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;

2. Negara didasarkan pada teori trias politica
3. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*).

Adapun konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
2. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*)
3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*) (Tutik, 2007).

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

Hukum dan peraturan

perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang.

2. Pengertian dan Asas Mengenai Keadaan Darurat

Iwa Kusuma Sumantri memberi definisi hukum darurat sebagai hukum yang sengaja diadakan dalam dan untuk keadaan darurat, yakni keadaan yang sempit dan genting, keadaan yang sangat membahayakan. Menurut Sumantri hukum darurat biasanya termuat dalam undang-undang darurat. Undang-undang darurat dibuat oleh Pemerintah yang harus memenuhi syarat: keadaan mendesak; keamanan membahayakan dan mengancam terjudnya negara; untuk mengatasi keadaan dan kesulitan-kesulitan yang timbul dari keadaan bahaya tersebut; tidak ada kesempatan membuat undang-undang dengan parlemen (DPR); dan undang-undang hanya berlaku selama ada bahaya. Jika syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi maka undang-undang yang dibuat pemerintah melanggar sistem demokrasi, melanggar prinsip kerakyatan dan melanggar hak asasi manusia. Hukum darurat disusun dan berlaku untuk "mengatasi kegentingan" atau setidaknya untuk dijalankan hanya pada waktu kegentingan tersebut (Yasin, www.hukumonline.com, 2019).

Selain itu dari segi peristilahan, perkataan darurat itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab, "*dharuri*", yang biasa diartikan

sebagai keadaan yang tidak biasa atau tidak normal. Dalam bahasa Inggris, pengertian demikian diistilahkan dengan kata "emergency" atau "nood" dalam bahasa Belanda, atau "siege" dalam bahasa Perancis. Oleh karena itu, "etat de siege" dalam bahasa Perancis sama artinya dengan "state of emergency" dalam bahasa Inggris atau "staatsnood" dalam bahasa Belanda. Kadang-kadang oleh para sarjana, keadaan darurat ini biasa disebut juga dengan istilah keadaan pengecualian atau "state of exception" yang dipakai dalam pengertian yang sama dengan "state of emergency".

Secara terminologis, keadaan darurat berkaitan dengan 'emergency doctrine' yang dikutip oleh Asshiddieqie dalam *Black's Law dictionary* diartikan sebagai berikut (Asshiddieqie, 2007).

- 1) *A legal principle exempting a person from the ordinary standard of reasonable care if that person acted instinctively to meet a sudden and urgent need for aid.* (Prinsip hukum yang memperbolehkan seseorang bertindak melampaui dari standar umum, jika orang tersebut bertindak berdasarkan insting untuk membantu dalam keadaan mendesak dan penting)
- 2) *A legal principle by which consent to medical treatment in a dire situation is inferred when neither the patient nor a responsible party can consent but a reasonable person would do so.* (Prinsip hukum yang membolehkan untuk menjalani perawatan medis dalam keadaan yang sangat mengkhawatirkan baik pasien maupun pihak yang bertanggung jawab untuk mendapat persetujuan tetapi

memungkinkan setiap orang untuk melakukannya)

- 3) *The principle that a police officer may conduct a search without a warrant if the officer has probable cause and reasonable believes that immediate action is needed to protect life or property.* (Prinsip dimana seorang polisi dapat melakukan penggeledahan tanpa adanya surat perintah penangkapan, jika polisi tersebut mempunyai sebab dan keyakinan yang beralasan bahwa diperlukannya tindakan cepat guna menyelamatkan hidup orang dan barang)

Pengertian yang pertama berkaitan dengan konsep "sudden-emergency doctrine" atau doktrin keadaan darurat yang tiba-tiba. Pengertian yang kedua biasa dipakai di dunia kedokteran dan pelayanan medis, sedangkan pengertian yang ketiga berkenaan dengan persoalan 'emergency exception'. Pengertian yang mempunyai relevansi dengan persoalan hukum yang pertama dan yang ketiga mengenai penerapannya dalam norma dan pelaksanaannya di lapangan, terdapat keanekaragaman yang luas dari dulu sampai sekarang dan dari suatu negara ke negara yang lain.

Di berbagai negara, seperti Amerika Serikat, Perancis, dan di negara-negara lain, juga berkembang aneka ragam pengertian mengenai keadaan darurat itu. Kemungkinan terjadinya keadaan darurat disuatu negara juga berbeda-beda kriterianya. Apa yang di suatu negara dianggap niscaya, ditempat lain tidak. Namun, satu hal yang pasti, seberat apa pun permasalahan yang terjadi di suatu negara, sudah seharusnya dapat

diatasi dengan instrumen hukum yang ada untuk tetap menjamin berjalannya fungsi-fungsi kekuasaan yang melindungi kepentingan seluruh rakyat. Sekiranya memang tidak terdapat jalan lain yang mungkin, barulah ditetapkan keadaan yang disebut keadaan darurat. Hukum yang berlaku dalam kondisi negara dalam keadaan darurat itu (*state of emergency* atau *etat de siege*) adalah hukum yang bersifat darurat yang menurut tradisi Anglo Amerika disebut '*martial law*' sedangkan dalam tradisi Prancis dan negara-negara kontinental lainnya disebut sebagai '*etat de siege*'. Hukum tata negara darurat di Belanda disebut dengan istilah "*staatsnoodrecht*".

Makna darurat (*nood*) antara kata "*staatsnoodrecht*" dan "*noodstaatsrecht*" memiliki makna yang berbeda. Perkataan "*nood*" dalam "*staatsnoodrecht*" menunjuk kepada keadaan darurat negara, sedangkan makna "*nood*" dalam "*noodstaatsrecht*" menunjuk kepada hukumnya yang bersifat darurat. Di samping itu dalam "*staatsnoodrecht*" adalah "*staatsnood*" artinya, yang dipersoalkan dalam istilah "*noodstaatsrecht*" itu adalah "hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat", sedangkan dalam istilah "*staatsnoodrecht*" negaranya yang berada dalam keadaan darurat sehingga hukum yang berlaku adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat. Dengan demikian, pengertian hukum yang dimaksud dalam "*staatnoodrecht*" lebih luas daripada "*noodstaatsrecht*" yang hanya menyangkut huku tatanegaranya saja (Kabul Arifin, 1960).

Konsep tentang hukum tata negara darurat atau dalam keadaan bahaya menurut Herman Sihombing ialah serangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Dengan demikian unsur yang harus ada dalam hukum tata negara adalah:

1. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
2. Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menganggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
3. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam keadaan atau kehidupan normal.
4. Wewenang luar biasa dari hukum tata negara darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu di pandang tidak membahayakan lagi (Siombing, 1996).

Mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam suatu peraturan darurat, yaitu:

1. Kepentingan tertinggi negara yakni, adanya atau eksistensi dari negara itu sendiri,
2. Bahwa peraturan darurat itu harus mutlak atau sangat perlu,

3. Keadaan darurat itu bersifat sementara, selama keadaan masih darurat saja dan sesudah itu diberlakukan aturan biasa yang normal dan tidak lagi aturan darurat yang berlaku,
4. Ketika dibuat peraturan darurat itu DPR atau perwakilan rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya secara nyata dan sungguh (Jazim Hamidi, 2009).

Menurut Sihombing hukum tata negara darurat dapat dibedakan atau digolongkan menurut corak, bentuk dan sumbernya antara lain: *pertama* hukum tata negara darurat objektif (*objectieve staatsnoodrecht*), *kedua* hukum tata negara darurat subjektif (*subjectieve staatsnoodrecht*), *ketiga* hukum tata Negara darurat tertulis (*geschreven staatsnoodrecht*), *keempat* hukum tata negara darurat tidak tertulis (*ongeschreven staatsnoodrecht*). Dari sudut formal isinya, yakni dari tingkatan bahaya darurat dalam tata negara darurat itu dapat dikemukakan: hukum tata negara darurat, tingkatan darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang (Siombing, 1996).

C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Yuridis Normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian kepustakaan. Hal

ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Ibrahim, 2012).

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang mencakup:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen Ke IV
 - b. Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya
 - c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4146)
 - d. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723)
 - e. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6236)
2. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, surat kabar, majalah, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah, jurnal-jurnal, artikel dan internet.
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang

mencakup Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya. Bahan-bahan primer, sekunder, dan tersier diluar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, filsafat dan lain sebagainya yang dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian.

4. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian tersebut, teknik pengumpulan bahan-bahan hukum yang digunakan adalah :
 - a. Studi Kepustakaan
Hal ini dilakukan dengan cara literatur, makalah, koran, dan data yang diperoleh di internet atau bahan hukum yang terkait dengan materi pembahasan
 - b. Dokumentasi Hukum
Hal ini dilakukan dengan cara mencari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang segala hal yang berkaitan dengan materi pembahasan
 - c. Analisis data yang digunakan yaitu dari jenis data yang terkumpul dilakukan analisa bahan hukum secara kualitatif, komprehensif dan lengkap, artinya dilakukan dengan menguraikan, mengidentifikasi, menyusun dan mengolah secara sistematis, kemudian dilakukan analisa dengan menjabarkan, menginterpretasikan dengan penafsiran sistematis, sosiologis, historis, dan menyusun secara

logis dan sestematis. Dari hasil yang diperoleh kemudian disimpulkan untuk menjawab terhadap permasalahan yang diteliti.

D. HASIL PENELITIAN

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu pasal 12 dan pasal 22. Pasal 12 menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Sedangkan pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Dalam arti sempit, ancaman bahaya yang dimaksud itu tertuju kepada keselamatan umum, intergritas wilayah, atau ancaman terhadap kedaultan negara. Dalam arti yang lebih luas, ancaman bahaya itu dapat tertuju kepada keselamatan jiwa, keselamatan harta benda, ataupun keselamatan lingkungan hidup, baik dalam lingkup nasional, regional, ataupun lokal tertentu. Namun, dalam arti yang lebih luas lagi, ancaman keselamatan itu dapat pula tertuju pada suatu ide, prinsip-prinsip atau nilai dinilai luhur tertentu atau yang tertuju pada suatu sistem administrasi atau efektifitas bekerjanya fungsi-fungsi internal pemerintahan suatu negara.

Syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak boleh diidentikkan dengan keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Jika dianggap identik,

justru akan menimbulkan kesulitan karena Perpu hanya boleh ditetapkan dalam keadaan darurat saja. Untuk itu, pengertian ancaman bahaya sebagaimana diuraikan di atas haruslah dibedakan dengan jelas antara pengertian sempit, pengertian yang luas, serta pengertian yang paling luas, keadaan darurat atau keadaan bahaya yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945 adalah keadaan yang tingkatan bahayanya tergolong kepada pengertian sempit atau pengertian luas.

Sementara itu, keadaan kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah keadaan yang tingkat ancaman bahayanya tergolong kepada pengertian ketiga. Dengan demikian, keadaan yang tingkat ancamannya tergolong ke dalam pengertian ketiga atau paling luas ini, tidak dikategorikan oleh UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 1959 sebagaimana keadaan darurat atau keadaan bahaya dalam arti yuridis. Oleh karena itu, eksistensinya tidak memerlukan tindakan deklarasi atau proklamasi terlebih dulu dari pemerintah untuk memberlakukannya (Asshiddieqie, 2007).

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan di antara kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (*domain*) pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif. Kewenangan untuk menyatakan

kondisi negara dalam keadaan bahaya atau melakukan "*declaration of a state of emergency*" berada di tangan Presiden selaku kepala negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya, dan tata cara mengakhirinya, harus terlebih dahulu diatur dengan undang-undang atau setidaknya diatur dalam undang-undang (*bij de wet geregeld of in de wet geregeld*), tidak boleh dengan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang. Sementara itu, materi yang diatur dalam Pasal 22 berada dalam ranah fungsi kekuasaan legislatif, yaitu mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu adanya hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.

2. Keadaan dan ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud dalam Pasal 22 tidak identik atau tidak sama dengan dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau ihwal yang memaksa seperti yang dimaksud Pasal 22. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 tentu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12. Artinya, keadaan atau ihwal kegentingan

- memaksa menurut Pasal 22 itu lebih luas cakupan maknanya dari pada keadaan bahaya menurut Pasal 12. Dalam setiap keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
3. Ketentuan mengenai "*keadaan bahaya*" yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sedangkan "*kegentingan yang memaksa*" dalam pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Di satu pihak ada unsur "*reasonable necessity*", tetapi di pihak lain terhadap kendala "*limited time*".
 4. Pasal 12 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu). Dengan perkataan lain, Pasal 12 UUD 1945 mengatur penilaian yang bersifat objektif dari Presiden apakah suatu situasi dan kondisi

negara telah berada dalam keadaan bahaya atau tidak berdasarkan ukuran-ukuran objektif yang telah ditentukan dalam undang-undang. Sementara itu, Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

Sebagaimana telah dipaparkan pada di atas sebelumnya, banyak peristiwa atau kejadian luar biasa yang menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal menjadi tidak berdaya dan tidak lagi efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan pembentukannya. Kejadian-kejadian tersebut mengandung dan mengakibatkan hal-hal yang mengancam dan membahayakan sehingga kondisi yang normal tidak dapat bertahan. Ancaman yang membahayakan itu sendiri beraneka ragam bentuk dan coraknya, yang berbeda-beda dari kasus satu ke kasus yang lain pada suatu waktu ke waktu yang lain, dan juga dari satu tempat ke tempat yang lain. Untuk menghadapi berbagai potensi gangguan dan ancaman dimaksud, maka untuk pertama kali, Pemerintah Republik Indonesia membentuk satu

undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya yang kemudian di perbahurui dalam Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan terakhir di perbarui dalam Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya meyakakan:

- a. Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:
- b. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- c. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- d. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Ada tiga unsur penting yang memberikan dasar logis untuk

diberlakukannya keadaan darurat yaitu:

1. Adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*)
2. Adanya faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*)
3. Dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time*)

Qurrata Ayuni mengatakan sejumlah permasalahan hukum yang muncul dari Perpu Nomor 23 Tahun 1959 antara lain yaitu dalam penjelasan Pasal 1 menyebutkan bahwa "Penilaian peristiwa-peristiwa yang tersebut dalam ayat 1 sebagai alasan yang membolehkan keadaan bahaya dapat dinyatakan, diserahkan semata-mata kepada Presiden; maka hakim tidak dapat menguji sebuah pernyataan keadaan bahaya apakah itu menurut hukum atau tidak". Ketentuan tersebut tentu bertentangan dengan aturan yang membolehkan sebuah keputusan presiden untuk diuji di pengadilan Tata Usaha Negara (Yasin, www.hukumonline.com, 2019).

Kemudian undang-undang lain yang mengatur tentang keadaan darurat yaitu Undang-Undang 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dalam Pasal 1 ayat (2) menyebutkan "bahwa bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor". Sedangkan Pasal 1 ayat (3) menyebutkan "Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan

wabah penyakit. Dan Pasal 1 ayat (3) menyebutkan Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial anarkelompok atau anarkomunitas masyarakat, dan teror.

Selain Perpu Nomor 23 Tahun 1959 dan tentang Keadaan Bahaya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa "Keekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menagkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Berkaitan dengan penetapan keadaan darurat terdapat perbedaan antara Perpu Nomor 24 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Perpu 23 Tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 penetapan keadaan darurat berada pada pemerintah pusat dalam hal ini presiden sedangkan Undang-Undang 24 Tahun 2007 deklarasi/penetapannya dapat dilakukan oleh Presiden dan Kepada daerah sesuai dengan skala bencana.

Menurut Asshiddieqie bahwa penetapan status darurat bencana dan perubahannya adalah persoalan hukum yang serius sehingga seharusnya langsung ditangani oleh

Presiden selaku kepala negara. Hal kedaruratan seharusnya tidak dikaitkan dengan desentralisasi namun harus di tangani langsung oleh Kepala Negara dikarenakan hanya Kepala Negara yang berhak mengubah status hukum dari keadaan normal menjadi keadaan darurat (Yasin, www.hukumonline.com, 2019).

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu pasal 12 dan pasal 22. Pasal 12 menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Sedangkan pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Keadaan darurat berkaitan dengan keadaan objektif di luar subjektifitas pejabat yang menilai, sedangkan kegentingan yang memaksa membuat hal-hal yang berkaitan dengan penilaian dari 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 negara sedang diserang oleh pasukan musuh. Kenyataan-kenyataan dari sudut objeknya inilah yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945.

Sementara itu, yang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah sifat-sifat kegentingan mendesak yang memaksa pejabat untuk bertindak segera guna mengatur hal-hal yang diperlukan dalam mengatasi keadaan objektif yang terjadi yang

mengakibatkan timbulnya kegentingan yang memaksa itu. Oleh karena itu, 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

Disarankan bahwa perlu disediakan berbagai perangkat hukum positif yang sejak semula mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak biasa tersebut atau keadaan yang tidak normal tersebut agar fungsi-fungsi organ negara tetap berjalan sebagaimana mestinya.

F. DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Asshiddieqie, J. (2003). *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. Symposium Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Kehakiman dan HAM.
- Asshiddieqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Asshiddieqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, J. (2012). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media.
- Jazim Hamidi, & L. (2009). *Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat dalam Suatu Negara. Jurnal Konstitusi*, 6(1), 46.
- Kabul Arifin, S. d. (1960). *Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Keadaan Bahaja Sebagai Hukum Tata Negara Darurat Positif dan Latar Belakangnya*. Jakarta: Bappit Pusat Permata.
- Pieris, J. (2007). *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendikia.
- Projodikoro, W. (2004). *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Siombing, H. (1996). *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Soemantri, S. (1992). *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Soemantri, S. (2004). *Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen 1945*. Jakarta: Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur In-Trans.
- Suryani, E., & Kaswan. (2005). *Pancasila dan Ketahanan Jati Diri Bangsa Bandung*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Tutik, T. T. (2007). *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka.

2. Internet

- Yasin, M. (2019, April 23). *www.hukumonline.com*. Diambil kembali dari

www.hukumonline.com:
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cbe8b53690fd/i-staatsnoodrecht-i-dalam-pandangan-tiga-tokoh-hukum>

Yasin, M. (2019, April 19).

www.hukumonline.com. Diambil kembali dari

www.hukumonline.com:
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cb7dd8f09254/3-aturan-ini-jadi-rujukan-utama-dalam-hukum-tata-negara-darurat?page=2>

Yasin, M. (2019, April 15).

www.hukumonline.com. Diambil kembali dari

www.hukumonline.com:
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cb7dd8f09254/3-aturan-ini-jadi-rujukan-utama-dalam-hukum-tata-negara-darurat?page=2>

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen Ke IV

Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4146)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66,

Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6236)