

# TAFSIR KONSTITUSI NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT (STATE OF EMERGENCY) DALAM MENGHADAPI DARURAT KESEHATAN MASYARAKAT<sup>1</sup>

## THE CONSTITUTIONAL INTERPRETATION IN STATE OF EMERGENCY IN FACING PUBLIC OF HEALTH EMERGENCY

Basri Effendi<sup>2</sup>

Email: [basrieffendi83@gmail.com](mailto:basrieffendi83@gmail.com)

### ABSTRACT

*In the practice of national organizing, things are not normal in organizing the life of the state, where the existing legal system is not able to accommodate the needs of the state and society. One of the problems experienced by all the nations of the world today is the threat from the epidemic of a Covid-19 virus. Abnormal state condition due to pandemic corona unlocks the country's determination in danger/emergency. This becomes problematic when the concept of state in danger has not become a paradigm in the formation of legislation. Although the Constitution has stipulated that the conditions and consequences of danger are established by law, but there is no legislation that specifically regulates the state's concept stagnation in a state of danger that should be able to follow the development of empirical realities of one of the possibilities of public health emergencies. It is therefore necessary to re-interpretation of the state concept in an emergency to fill the void of legal mind in facing problems within the country.*

*Keywords: Constitutional Interpretation, The State and Emergency*

### ABSTRAK

Dalam praktik penyelenggaraan negara terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang ada tidak mampu mengakomodir kebutuhan negara dan masyarakat. Salah satu persoalan yang dialami oleh seluruh bangsa di dunia saat ini adalah ancaman dari pandemi wabah/virus Covid-19. Kondisi negara yang tidak normal akibat pandemic corona membuka diskursus penetapan negara dalam keadaan bahaya/darurat. Hal ini menjadi problematika ketika konsep negara dalam keadaan bahaya belum menjadi suatu paradigma dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun konstitusi telah mengatur bahwa syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang, namun belum ada undang-undang yang mengatur secara spesifik sehingga terjadi stagnasi konsep negara dalam keadaan bahaya yang seharusnya mampu mengikuti perkembangan realitas empiris salah satunya kemungkinan keadaan darurat kesehatan masyarakat.

---

<sup>1</sup> Diterima 21 April 2020, Direvisi 29 Mei 2020

<sup>2</sup> Tenaga Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh

Oleh karena itu diperlukan tafsir ulang terhadap konsep negara dalam keadaan darurat guna mengisi kekosongan cita hukum dalam menghadapi masalah dalam negara.

Kata Kunci: Tafsir konstitusi, Negara dan Keadaan bahaya

## PENDAHULUAN

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Lebih lanjut dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara (Muhammad Syarif Nuh, 2011). Suatu kaidah hukum ketika dibentuk, hingga pemberlakukannya harus mampu mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidupnya dan menjadi pedoman aparatur negara dalam menyelesaikan persoalan dalam kondisi yang sulit.

Untuk mengantisipasi keadaan tersebut, maka di Indonesia secara konstitusional telah diletakkan pengaturannya dalam Pasal 22 UUD

Tahun 1945, sebagai berikut: (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (2) peraturan Pemerintah harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut; (3) jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. Permasalahan yang muncul menjadi suatu diskursus dalam menyelesaikan problematika yang timbul dimasa depan. Salah satu persoalan yang dialami oleh seluruh bangsa di dunia saat ini adalah ancaman dari pandemi wabah/virus *Covid-19*. Ancaman virus tersebut terjadi begitu nyata yang menjangkit seluruh negara didunia, tidak terkecuali Indonesia.

Persebaran wabah virus *Covid-19* yang begitu cepat diseluruh wilayah Indonesia menyebabkan pemerintah mengambil langkah-langkah antisipatif untuk mencegah penyebarannya. Pemerintah pusat dan daerah mengambil kebijakan dengan menutup berbagai tempat pusat perekonomian, perdagangan, pendidikan serta tempat hiburan yang berdampak terhadap perekonomian.

Wabah virus corona tentu akan mengancam dan membahayakan sistem perekonomian nasional dan stabilitas keuangan. Berbagai kondisi tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia tidak dalam keadaan baik, namun yang menjadi persoalan apakah kondisi negara hari ini dapat dikategorikan

negara dalam keadaan darurat. Hal ini tentu membutuhkan suatu diskursus dengan melihat pemasalahan secara komprehensif untuk menentukan suatu kebijakan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, dari sudut ketatanegaraan presiden kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk menangani Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Keluarnya Peppu ini mendapatkan tanggapan yang beragam salah satunya dari aspek ketatanegaraan. Ada yang menilai keluarnya Perppu tersebut sebagai tindakan inkonstitusional mengingat belum terpenuhinya unsur “kegentingan yang bersifat memaksa” seperti yang diatur dalam Pasal 22 UUD Tahun 1945.

Adapun menurut Ahli Hukum Tata Negara Ahmad Redi, terdapat tiga hal yang diatur dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020. *Pertama*, mengenai penanganan virus Corona, *kedua* dalam konteks keuangan negara dan ekonomi, dan *ketiga* menyoal stabilitas sistem keuangan. Jika melihat tiga sektor ini, Ahmad Redi menilai bahwa hanya persoalan virus Corona yang cocok dikategorikan sebagai ‘kegentingan yang memaksa’ dan membutuhkan penerbitan Perppu.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Hukumonline.com, *Tak fokus soal corona Perppu 12020 dinilai overload*, diakses pada Selasa 7 April 2020

Secara konstitusional Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disingkat dengan MK, telah mengatur dalam putusannya tentang kegentingan yang bersifat memaksa. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 menentukan tiga syarat kegentingan yang bersifat memaksa. Tiga syarat tersebut yaitu : (1) Adanya kondisi mendesak yang dapat mengganggu kepentingan nasional atau ancaman kepentingan nasional, (2) adanya kekosongan hukum dan ketentuan hukum yang tidak cukup memadai, (3) tidak dapat dilaksanakannya pembentukan undang-undang melalui mekanisme legislasi oleh DPR.<sup>4</sup>

Meskipun MK telah mengatur secara eksplisit syarat kegentingan yang memaksa sebagai implikasi dari negara dalam keadaan darurat, namun dibutuhkan tafsir baru yang lebih progresif sari aspek perkembangan sistem ketatanegaraan dan kebutuhan hukum sebagai kosekuensi dari perkembangan sosio-politik dalam masyarakat.

Tafsir konstitusi sebagai suatu bentuk pemikiran hukum dari dialektika pemikiran supremasi konstitusi memerlukan diskursif baru dengan pendekatan yang beragam. Pembentukan ide melalui rumusan teks konstitusi tentu tidak terlepas dari konteks *historical-empiric* suatu negara, sehingga terikat oleh ruang dan waktu. Oleh karena itu agar teks konstitusi tetap hidup dalam ruang publik dan penyelenggaraan negara diperlukan upaya penafsiran dengan berbagai

---

<sup>4</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

pendekatan sehingga akan tercapai makna yang koheren dengan realitas.

Secara yuridis MK menjadi satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi (*the interpreted of the constitution*)<sup>5</sup> akan tetapi dalam khazanah pemikiran hermeneutika hukum, tafsir atas suatu teks tidak diberikan kepada otoritas tertentu, tetapi semua subjek diberikan kesempatan yang sama untuk melakukan penafsiran.

Oleh karena itu ada suatu ruang diskursif baru bagi penulis untuk mengkaji mengenai tafsir konstitusi negara dalam keadaan darurat dengan menggunakan pendekatan penafsiran yang lazim digunakan dalam memahami teks konstitusi serta terhadap teks-teks lain dalam perkembangan ilmu pengetahuan.

Dengan demikian, untuk mengarahkan hasil kajian dari tulisan ini, penulis memfokuskan identifikasi masalah yaitu sebagai berikut

1. Bagaimanakah tafsir konstitusi dalam memahami konsep negara dalam keadaan darurat kesehatan masyarakat ditinjau dari Undang-Undang Dasar 1945 ?
2. Apakah konsep negara dalam keadaan darurat telah ada pada uu sektoral yang berkenaan dengan kesehatan masyarakat ?

## METODE PENELITIAN

---

<sup>5</sup> Arif Hidayat, "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan", Jurnal *Pendecta* Volume 8. Nomor 2. Juli 2013, hlm 157

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian ini digunakan untuk mengkaji asas-asas hukum, sistem hukum, dan pemikiran hukum. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan filosofis (*philosophy approach*) dengan menggunakan penafsiran hermeneutika hukum sebagai metode pengujian terhadap konsep negara dalam keadaan darurat. Disisi lain, tulisan ini juga menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) guna mengkaji rumusan norma dalam teks UUD Tahun 1945 dan hasil amandemennya dari perspektif sejarah dan dengan melihat realitas ketatanegaraan pada waktu rumusan norma tersebut dibentuk.

## PEMBAHASAN

### 1. Konsep Penafsiran Konstitusi

Penggunaan istilah penafsiran konstitusi merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*<sup>6</sup> yang merupakan penafsiran atau upaya memahami ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Penafsiran konstitusi yang

---

<sup>6</sup> Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *constitutional interpretation* digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan definisi tentang cara penafsiran konstitusi hal itu dapat dilihat pada karya Craig R. Ducat *Constitutional Interpretation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), Charles Sampford (Ed.), *Interpretation of Constitutional Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Federation Press, 1996), Jack N. Rakove (Ed.) , *Interpretation of Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990), Keith Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1999) dan lain sebagainya dalam Muhammad Ali syafa'at Pola Penafsiran dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

dimaksud di sini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechstoinding*) berdasarkan konstitusi atau undang-undang dasar yang digunakan atau berkembang dalam praktik peradilan MK.

Metode penafsiran diperlukan karena setiap konstitusi dalam proses penyusunannya tidak secara koheren mengakomodir realitas segala kebutuhan dan paradigm dalam bernegara yang selalu berubah sehingga diperlukan upaya penafsiran tanpa melalui perubahan (Tanto Lailam, 2014).

Penafsiran terhadap konstitusi, sebagaimana penafsiran hukum pada umumnya, pasti dilakukan karena tidak seluruh ketentuan disusun dalam bentuk yang jelas apalagi konstitusi sebagai hukum dasar materi muatannya adalah aturan-aturan dasar yang berlaku umum untuk jangka waktu panjang, serta memiliki tingkat abstraksi yang lebih tinggi jika dibanding dengan aturan di bawahnya (Ali Safa'at, 2017).

Penafsiran suatu naskah hukum merupakan suatu keniscayaan yang perlu dilakukan, karena gagasan dan maksud dari suatu teks terkait dengan ruang dan waktu ketika teks tersebut dibentuk dan diterapkan. Untuk memahami konstitusi menurut Keith Whittington bahwa hal itu dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui penafsiran konstitusi dan konstruksi konstitusi (Harjono, 2008).

Disisi lain ada beberapa pemikir hukum seperti John H. Garvey dan Alexander Aleinikoff yang mengemukakan beberapa metode utama dalam melakukan penafsiran konstitusi, yaitu dengan *Interpretivism*, *Textualism*,

*Original Intent*; *Stare Decisis*, *Neutral principles*; dan *balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut (Saldi Isra, 2010).

Satjipto Rahardjo yang mengutip pendapat Fidzgerald menyatakan bahwa secara umum penafsiran dapat dibedakan atas penafsiran harfiah dan penafsiran fungsional (Satjipto Raharjo, 2006). Penafsiran harfiah merupakan penafsiran yang hanya menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai pegangannya, sehingga metode tafsiran yang tidak keluar dari litera legis.

Pada penafsiran fungsional, upaya penafsiran tidak mengikat diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata dari suatu peraturan (*litera legis*). Sehingga dengan metode penafsiran ini, upaya untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap relevan dan memberikan kejelasan yang lebih tepat mengenai makna dan konteks pemberlakuan suatu norma (Harjono, 2008).

Suatu konstitusi ketika dibentuk, disusun, dan diterapkan mencerminkan keyakinan dan kepentingan dan karakteristik kebutuhan sosio-politik dan hukum pada suatu waktu. Konstitusi tertulis akan sulit mengikuti perkembangan baik dibidang ekonomi, politik, sosial dan budaya, sehingga perlu upaya perubahan terhadap konstitusi dimana perubahan itu dapat dilakukan tidak hanya melalui amandemen tetapi juga melalui penafsiran. (Fajrurahman Jurdi, 2019).

Tujuan dari penafsiran terhadap konstitusi dilakukan untuk mencari dan menemukan kehendak dari pembuat

konstitusi pada saat melakukan pengujian terhadap ketentuan yang berada dibawahnya, serta untuk mencegah terjadinya perubahan isi dari konstitusi melalui amandemen secara terus menerus.

Disisi lain, penafsiran konstitusi juga membutuhkan pola pembatasan, menurut Bagir Manan bahwa

*“Selain menggunakan berbagai macam metode dan ilmu penafsiran, the living constitution harus dilakukan dalam batas-batas landasan dan cita-cita bernegara. Dalam konteks UUD 1945, penafsiran tidak boleh menyinggung dasar-dasar demokrasi, negara hukum, asas-asas keindonesiaan, dan tujuan bernegara (negara kesejahteraan atas dasar keadilan sosial). Itulah makna the living constitution. Apabila penafsiran UUD 1945 dilakukan diluar dasar-dasar diatas, bukanlah dalam kerangka the living constitution, tetapi meninggalkan UUD 1945”.*(Bagir Manan, 2015).

Menurut pendapat tersebut, bahwa perlu pembatasan dalam penafsiran terhadap konstitusi. Pembatasan itu dimaksudkan sebagai upaya untuk menjaga nilai sakralitas dari suatu konstitusi, sebagai norma dasar yang bersifat fundamental dalam negara. Selain itu pembatasan juga untuk menjaga nilai-nilai fundamental sebagai roh yang melandasi cita-cita bernegara, seperti demokrasi, negara hukum, dan konsep kesejahteraan serta keadilan sosial.

Adapun menurut Bernard Arief Sidharta bahwa pembatasan tersebut dilakukan dalam lingkup sistem hukum nasional, mengingat Indonesia dalam proses pembentukan sistem hukumnya yang berlandaskan pada nilai-nilai dan pandangan hidup masyarakat Indonesia

yaitu pancasila (Bernard Arief Sidharta, 2013).

## **2. Penafsiran Konstitusi dengan Hermeneutika Hukum**

Hermeneutika hukum menurut Arief Sidharta merupakan suatu diskursus yang sudah dikenal lama dalam khazanah ilmu pengetahuan yang bermula dari ilmu sastra, filsafat, teologi, politik, hingga masuk dalam diskursus ilmu hukum di abad ke-20 melalui kajian filsafat hukum (Jazim Hamidi, 2011).

Adapun menurut Jazim Hamidi, yang menyatakan ada beberapa karya yang dapat di rujuk sebagai titik awal dari diskursus hermeneutika hukum diantaranya adalah Gregory Leyh *Legal Hermeneutics (History, Theory, and Practice)* yang diterbitkan pada tahun 1992 oleh California Press.

Secara terminologi kata hermeneutics berasal dari turunan kata benda hermeneia (bahasa Yunani) yang diartikan sebagai penafsiran. Dalam mitologi Yunani, kata hermeneutika berasal dari kata hermes yang merupakan seorang dewa yang bertugas menyampaikan dan menjelaskan pesan dari dewa kepada manusia. Dalam perkembangannya, kata hermeneutika digunakan untuk memahami dan menafsirkan teks-teks kitab suci yang merupakan kehendak dewa agar bisa dipahami oleh manusia (F Budi Hardiman, 2003).

Sebagai suatu metode filosofis, hermeneutika lahir dan berkembang sejak abad ke 18 dimana waktu itu terjadi perluasan ruang lingkup hermeneutika tidak hanya dalam menafsirkan bible tetapi juga teks-teks

diluar bible termasuk teks hukum (Richard Palmer, 2003).

Metode hermeneutika filologis adalah metode kritik historis yang menerobos masuk dalam teks guna mengungkapkan spirit (*Geist*) dan kebenaran moral para penulis teks-teks tersebut dan menerjemahkan serta mengungkapkannya ke dalam istilah yang dapat dipahami dan diterima oleh pikiran yang tercerahkan (Urbanus Weruin, 2016).

Dengan fungsinya itu, dalam perkembangannya kegiatan penafsiran perlahan-lahan mengubah hermeneutika dari yang bernuansa Bibel ke hermeneutika sebagai metode atau kaidah-kaidah umum tentang interpretasi. Hal ini juga menjadi awal penggunaan hermeneutika dalam bidang pengetahuan selain teologi.

Hermeneutika sebagai suatu sistem interpretasi untuk menemukan makna atas suatu teks dikembangkan lebih lanjut oleh Paul Ricoeur dalam bukunya *De l'Intretation*. Dalam buku tersebut, Ricoeur menempatkan kedudukan hermeneutika sebagai kaidah-kaidah dalam melakukan suatu interpretasi. Menurut Ricoeur, teks-teks merupakan kumpulan tanda-tanda yang maknanya masih tersembunyi sehingga harus diinterpretasikan atau diungkapkan sehingga maksud dan tujuannya tersampaikan. Teks-teks merupakan sebuah simbol yang perlu dibongkar untuk mengungkapkan maknanya yang tersirat (Abdul Wachid, 2006).

Para Filsuf lainnya seperti Marx, Nietzsche, dan Freud merupakan pemikir lain yang juga mendengungkan demistifikasi hermeneutik yang melihat makna secara metafisis dari suatu teks

yang melahirkan pikiran-pikiran baru yang berada diluar ide-ide umum (Richard Palmer, 2003).

Kajian hermeneutika dalam ilmu hukum, sebagaimana Geogre Hans Gadamer yang menyatakan bahwa terjadi perluasan kajian hermeneutika dari penafsiran atas teks, menjadi suatu metode yang dapat menginterpretasi perilaku manusia secara umum, sehingga titik tolak hermeneutika hukum adalah pada kehidupan manusia, termasuk hasil kebudayaannya berupa teks-teks hukum (Jazim Hamidi, 89).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kajian hermeneutika tidak hanya merasuki dunia teologi dan filsafat tetapi juga ilmu hukum. Ada beberapa pemikir hukum yang mengembangkan suatu pemikiran hermeneutika hukum seperti Hans Kelsen, Francis Lieber, Donald Dwokin, dan Peter Goodrich (Urbanus Weruin, 2016). Seperti halnya Peter Goodrich yang menyatakan bahwa teks hukum merupakan suatu wacana politik yang tertanan secara historis, sehingga perlu dipahami sesuai dengan fungsinya sebagai sarana legitimasi atas kekuasaan (Gregory Lech, 2008).

Pendekatan hermeneutika hukum dalam memahami hukum didasarkan oleh pemahaman bahwa hukum sebagai teks yang merupakan hasil konstruksi sosial yang mengalami proses positivisasi melalui wacana legislasi oleh lembaga yang berwenang. Disisi lain hermeneutika hukum juga memiliki korelasi dengan semiotika hukum yang merupakan bagian dari dialektika perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu hukum, sehingga ia tidak

hanya dipahami sebagai norma tetapi juga suatu sistem kehidupan yang dipengaruhi oleh dimensi lain (sosial, politik, dan ekonomi) oleh karena itu diperlukan suatu pendekatan yang multi dimensi dalam memahami hukum (Jazim Hamidi, 2013).

Francis Lieber menyatakan bahwa sudah semestinya hukum menggunakan hermeneutika dalam memahami teks, kata atau maksud dari isi hukum tersebut (John Catalano, 2000). Adapun bagi Lieber, penggunaan hermeneutika suatu keniscayaan dalam ilmu pengetahuan ketika interpretasi dan konstruksi digunakan. Lieber bahkan menyatakan bahwa wilayah terpenting objek-objek hermeneutik adalah bidang hukum dan politik. Karena dalam kedua bidang ilmu ini sering terjadi manipulative terhadap bahasa dengan interpretasi dan konstruksi untuk kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri (Urubanus Weruin, 2016).

Bagi Lieber hermeneutika bukan sekedar hal yang selalu ada dalam hukum dan politik, melainkan menjadi bagian penting dalam hukum dan politik itu sendiri oleh karena itu para pembuat undang-undang, hakim, pengacara, dan orang yang bekerja dibidang hukum membutuhkan kemampuan yang cukup dalam melakukan interpretasi dan konstruksi terhadap teks undang-undang (James Fare, 2000).

### **3. Negara dalam Keadaan Darurat**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada suatu keadaan dimana situasi negara tidak dalam keadaan norma dan terjadi keterpurukan dalam kehidupan masyarakat yang diakibatkan oleh keadaan tertentu.

Kondisi demikian memerlukan suatu ketentuan hukum yang dalam istilah konstitusi dikenal dengan negara dalam keadaan bahaya.

Hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 12 UUD Tahun 1945 yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Kosekuensi dari ketentuan tersebut kemudian diatur pada Pasal 22 UUD Tahun 1945 yang menyatakan "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang".

Paradigma negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*) dapat dilihat dari dua aspek, yaitu keadaan bahaya dan ikhwal kegentingan yang memaksa. Kedua kondisi tersebut mempunyai koskuensi yang sama atas dasar kondisi kedaruratan dalam negara, tetapi keduanya memiliki perbedaan dimana keadaan bahaya lebih menekankan pada strukturnya dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (Muhammad Syarif Nuh, 2011).

Disisi lain, kedua pasal tersebut penggunaannya juga berbeda, dimana Pasal 12 UUD Tahun 1945 lebih mengatur pada kewenangan presiden sebagai kepala negara dalam menyelamatkan negara dari ancaman luar. Sedangkan ketentuan Pasal 22 UUD Tahun 1945 berada pada lingkup pengaturan tentang kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu, sehingga ia lebih menekankan pada aspek internal adanya kebutuhan hukum yang mendesak (Imran Juhaefah, 2011).

Dengan demikian pada ketentuan UUD 1945 terdapat tiga unsur penting yang terjadi secara bersamaan yang menyatakan negara dalam keadaan darurat dan menimbulkan kegentingan yang bersifat memaksa, yaitu : adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang ada (Jimly Ashiddiqie, 2017).

Selain itu, suatu negara dalam keadaan darurat juga didasarkan pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*) seperti yang terdapat dalam hukum internasional. Prinsip ini memberikan standar mengenai kewajaran (*standard of reasonableness*), sehingga kriteria untuk menentukan adanya kebutuhan menjadi lebih jelas ketika dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat bersifat proporsional, sehingga ada kewajaran oleh karena itu tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran yang menjadi dasar pembenaran bagi dilaksanakan tindakan itu (Jimly Ashiddiqie, 2007).

Memang kewenangan pembentukan Perppu menurut UUD 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan ada atau terjadinya hal keadaan darurat negara. Kewenangan ini sifatnya atributif (*atributie van wet wegeven demacht*) sehingga melahirkan tanggungjawab (*responsibility*) kepada Presiden. Oleh karena itu kewenangan tersebut bersifat subjektif sehingga Presiden memiliki hak sendiri mengenai dalam menilai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang

menimbulkan kegentingan yang memaksa (Wirjono Projodikoro, 1970).

Subjektifitas penentuan keadaan kegentingan yang bersifat memaksa merupakan peleksanan fungsi presiden sebagai kepala negara yang diakibatkan oleh keadaan tertentu. Namun demikian dalam aspek pengaturan keadaan bahaya, konstitusi juga mengatur bahwa hal itu diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Maka paradigma pengaturan pada undang-undang sektoral yang berkenaan dengan kondisi krusial negara seperti bidang ekonomi, sosial kemasyarakatan, kebencanaan, kesehatan masyarakat perlu adanya muatan materi tentang negara dalam keadaan darurat. Hal ini dapat dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya hal ikhwal kegentingan yang memaksa akibat dari kekosongan hukum ketika terjadi keadaan yang mendesak.

#### **4. Tafsir Konstitusi Negara dalam Keadaan Darurat Kesehatan Masyarakat**

Konstitusi yang ada dalam suatu negara merupakan hukum dasar yang mengatur tentang aspek fundamental dalam bernegara, termasuk suatu keadaan yang terjadi dimasa akan datang ketika negara berada dalam kondisi yang tidak normal. Di Indonesia sendiri kajian mengenai hukum tata negara darurat sangat sedikit, hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Jimly Ashiddiqie pada Seminar Nasional Hukum Tata Negara Darurat di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada Senin 15 April 2019.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>[hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/](http://hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/), diakses pada Kamis 9 April 2020

Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa terdapat kesalahan paradigma peraturan perundang-undangan di Indonesia, dima sebagaimana besar materi muatan peraturan perundang-undangan hanya memuat pengaturan negara dalam keadaan normal dan sedikit yang mengatur tentang negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*).<sup>8</sup>

Disisi lain kalau merujuk pada Pasal 12 UUD Tahun 1945 maka negara dalam keadaan darurat berbeda sifat dan karakteristik serta kosekuensi dengan hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang diatur pada Pasal 22 UUD Tahun 1945. Dalam hal ini Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menetapkan tiga dimensi kegentingan yang memaksa.

1. Adanya keadaan dan kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat
2. Adanya kekosongan hukum karena belum ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya.
3. Kekosongan hukum itu tidak dapat diselesaikan dengan pembentukan undang-undang melalui program kegislati.

Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa MK memang telah membedakan paradigma negara dalam keadaan bahaya dengan ikhwal kegentingan yang memaksa. Hanya saja belum ada penafsiran terhadap materi muatan yang membatasi sebagai akibat kegentingan yang memaksa. Salah satu

Hakim Mahkamah Konstitusi Harjono menyatakan bahwa kriteria penafsiran Mahkamah Konstitusi hanya sebatas pada kondisi kegentingan yang memaksa dan belum menyentuh substansi dari keadaan tersebut.

Untuk ketentuan negara dalam keadaan darurat pengaturan lebih lanjut dapat dilihat pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan atas UU Nomor 74 Tahun 1957 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Menurut Fitra Arsil status darurat yang merujuk pada keadaan bahaya sebagaimana ketentuan Pasal 12 UUD Tahun 1945 yang dapat pemberlakukan hukum tata negara darurat. Jika negara dalam status keadaan bahaya, maka rezim hukum yang berlaku adalah hukum darurat.

Mengenai status darurat dalam negara, ada tiga bentuk kondisi status darurat, yaitu darurat sipil, darurat militer, darurat bencana, dan darurat kesehatan masyarakat. Status darurat sipil ditetapkan oleh presiden karena adanya ancaman keamanan diwilayah negara akibat pemberontakan, kerusakan atau bencana alam. Kemudian adanya perang dan pelanggaran kedaulatan wilayah, serta adanya ancaman terhadap kehidupan negara.

Terkait dengan darurat militer, panglima militer di daerah mengambil alih segala kekuasaan dalam upaya menjaga ketertiban dan keamanan. Kewenangan panglima darurat militer ini lebih besar dari darurat sipil, dengan menghentikan aktivitas perekonomian, melakukan penahanan, pengusiran, termasuk kegiatan militerisasi.

Pada status darurat bencana itu merujuk pada peristiwa yang

---

<sup>8</sup>[hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/](http://hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/), diakses pada kamis 9 April 2020

mengancam dan mengganggu kehidupan masyarakat. Penyebab darurat bencana bisa terjadi karena faktor alam maupun faktor manusia. Status darurat bencana diatur pada UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Penetapan status darurat bencana dilakukan pemerintah sesuai dengan skala bencana. Skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi oleh Gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh Bupati/Walikota. Penanggulangan status ini diserahkan kepada BNPB.

Dalam penetapan status darurat kesehatan masyarakat ini didasarkan pada kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa. Hal itu juga bisa disebabkan oleh penyakit menular, adanya radiasi nuklir, pencemaran biologi kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan. Hal-hal tersebut dinilai menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.

Mengenai darurat kesehatan masyarakat diatur pada Pasal 10 UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Keadaan status darurat kesehatan masyarakat ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui penetapan jenis penyakit dan segala faktor resiko yang dapat menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Setelah pemerintah menetapkan status darurat kesehatan masyarakat maka diikuti kebijakan karantina, baik itu dalam bentuk karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit, dan pembatasan Sosial Berskala Besar. Penanggung jawab status darurat ini adalah Menteri Kesehatan.

Pemerintah daerah dan kepolisian dapat dilibatkan dalam eksekusinya.

Adapun menurut Undang-Undang Karantina kesehatan yang mengatur tentang darurat kesehatan masyarakat belum terintegrasi dengan kriteria negara dalam keadaan bahaya, oleh karena itu diperlukan tafsir ulang terhadap konsep tersebut agar mampu menjangkau segala kondisi dan keadaan negara dimasa depan.

Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu dilakukan penafsiran ulang, sehingga tidak hanya merujuk pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959, dan pendekatan yang digunakan untuk penetapan keadaan bahaya tidak hanya dari dimensi pertahanan dan keadamaana, tetapi juga soal ekonomi, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan. Disisi lain Pasal 21 UUD Tahun 1945 telah mendelegasikan pengaturan keadaan bahaya melalui ketentuan undang-undang.

Kualifikasi keadaan bahaya semestinya juga diatur pada UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah dan Penyakit Menular, dimana disebutkan bahwa wabah sebagai sesuatu yang dapat menimbulkan akibat yang buruk. Jadi perlu ada penafsiran baru yang menyatakan wabah tidak hanya menimbulkan akibat buruk tetapi juga dapat menyebabkan negara dalam keadaan bahaya. Konsep negara dalam keadaan hahaya perlu menjadi paradigm baru dalam pembentukan dan perubahan uu sektoral khususnya berkenaan dengan kesehatan masyarakat. Hal ini tentu sebagai upaya visioner negara yang memiliki fungsi untuk mengatur segala akibat dan kondisi yang terjadi dimasa depan.

## KESIMPULAN

Paradigma negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*) dan menimbulkan kegentingan yang bersifat memaksa dapat dilihat pada tiga aspek yaitu adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang ada. Terkait dengan status keadaan darurat dalam negara dikenal tiga bentuk status darurat, yaitu darurat sipil, darurat militer, darurat bencana, dan darurat kesehatan masyarakat. Dalam penetapan status darurat kesehatan masyarakat ini didasarkan pada kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa. Hal itu juga bisa disebabkan oleh penyakit menular, adanya radiasi nuklir, pencemaran biologi kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan. Mengenai darurat kesehatan masyarakat diatur pada UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan.

Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu dilakukan penafsiran ulang dan pendekatan yang digunakan untuk penetapan keadaan bahaya tidak hanya dari dimensi pertahanan dan keamanan, tetapi juga ekonomi, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan. Kualifikasi keadaan bahaya semestinya juga diatur pada UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah dan Penyakit Menular, dimana disebutkan bahwa wabah sebagai sesuatu yang dapat menimbulkan akibat yang buruk.

Perlu ada penafsiran baru yang menyatakan wabah tidak hanya menimbulkan akibat buruk tetapi juga dapat menyebabkan negara dalam

keadaan bahaya. Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu menjadi paradigma baru dalam pembentukan dan perubahan uu sektoral khususnya berkenaan dengan kesehatan masyarakat. Hal ini tentu sebagai upaya visioner negara yang memiliki fungsi untuk mengatur segala akibat dan kondisi yang terjadi dimasa depan.

## DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2005. *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali Press.

Budi Hardiman Fransiskus, 2003, *Melampaui Positivisme dan Modernitas*, Yogyakarta: kanisius.

Catalano John, 2000, *Francis Lieber: Hermeneutics and Practical Reason*, University Press Of America.

Gregory Lech, 2008, *Hermeneutika hukum: Sejarah, Teori dan Praktik*, Bandung: Nusa Media.

Hamidi Jazim, 2011, *Hermeneutika Hukum (Sejarah, Filsafat & Metode Tafsir)*, Malang: UB Press.

\_\_\_\_\_, 2013, *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Malang: UB Press.

Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai rumah Bangsa*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK.

Isra Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Lembaga Negara Parlemerter dalam Sistem*

- Presidential Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Jimly Ashiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Grafindo Persada: Jakarta.
- Jurdi Fajrurahman, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: kencana.
- Palmer E Richard, 2003, *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rahardjo Satjipto, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Sidharta B Arief, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing: Yogyakarta.
- Wirjono Prodjodikoro, 1979, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta.
- Abdul Wachid, "Hermeneutika Sebagai Sistem Interpretasi Paul Ricoeur Dalam Memahami Teks -Teks Seni", *Jurnal Imaji*, Vol.4, No.2, Agustus 2006.
- Ali Safaat Muhammad, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.
- Hidayat Arif, "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan", *Jurnal Penedicta* Volume 8. Nomor 2. Juli 2013.
- Juhaefah Imran, "Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Disertasi, Pascasarjana, UMI*, 2011.
- Lailam Tanto, "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar", *Jurnal Media Hukum* Vol 21 No.1 Juni 2014.
- Syarif Nuh Muhammad, "Hakikat Keadaan Darurat Negara sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang", *Jurnal Hukum* No. 2 Vol. 18 April 2011.
- Urbanus UraWeruin (et.al), "Hermeneutika Hukum: Prinsip dan kaidah Interpretasi Hukum", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016.
- Hukumonline.com, Tak fokus soal corona Perppu 12020 dinilai overload, diakses pada Selasa 7 April 2020
- hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/, diakses pada Kamis 9 April 2020.
- hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/, diakses pada Kamis 9 April 2020