



KONSTRUKSI HUKUM PEMBERLAKUAN NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT BERDASARKAN KAIDAH KEGENTINGAN YANG MEMAKSA

LEGAL CONSTRUCTION OF STATE IMPLEMENTATION IN EMERGENCY SITUATIONS BASED ON THE PRINCIPLE OF COMPELLING URGENCY

Chrisdianto Eko Purnomo

Universitas Mataram

Email : chrisdiantoekop@unram.ac.id

Amiruddin

Universitas Mataram

Email : amiruddin@unram.ac.id

Minollah

Universitas Mataram

Email : minollah@unram.ac.id

Abstrak

Norma kegentingan yang memaksa dapat digunakan sebagai dasar penetapan keadaan darurat berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945, yaitu dasar untuk membuat peraturan perundang-undangan (extraordinary rules), dan bukan untuk melakukan tindakan darurat (extraordinary measures) yang dinamakan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang atau lazimnya disebut Perpu. Unsur penting yang membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: (1) unsur ancaman yang membahayakan (dangerous threat); (2), unsur kebutuhan hukum yang mengharuskan (reasonable necessity); dan, (3), unsur keterbatasan waktu (limited time). Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur reasonable necessity dan limited time serta tidak menekankan sifat ancaman bahaya (dangerous threat).

Kata Kunci: *Negara, Peraturan Darurat, Kegentingan Memaksa*

Abstract

The norm of compelling urgency can serve as the basis for declaring a state of emergency under Article 22 of the 1945 Constitution of Indonesia, providing a foundation for the creation of extraordinary rules rather than the implementation of extraordinary measures, commonly known as Government Regulations in Lieu of Law or commonly referred to as Perpu. The essential elements defining a state of danger that gives rise to compelling urgency include: (1) a dangerous threat element; (2) a reasonable necessity element; and (3) a limited time element. Article 22 of the 1945 Constitution places greater emphasis on the aspects of compelling urgency, namely the elements of reasonable necessity and limited time, without explicitly emphasizing the nature of the threatening danger.

Keywords: *State, Emergency Regulation, Compelling Urgency*

PENDAHULUAN

Konstitusi dapat memuat pengaturan yang bersifat normal (*normal condition*) atau keadaan biasa (*ordinary*) maupun keadaan yang tidak normal atau keadaan tidak biasa. Dalam keadaan normal, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur penyelenggaraan negara. Di samping kondisi negara yang normal tersebut, kadang-kadang akan ada keadaan lain yang bersifat tidak biasa atau tidak normal yang memerlukan pengaturan tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat bekerja secara efektif.¹ Apabila negara dalam kondisi tidak normal ataupun keadaan luar biasa dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat atau '*state of emergency*'.²

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Kedua pasal tersebut menyebut adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945. *Pertama*, dalam Pasal 12 keadaan darurat itu disebut keadaan bahaya, dan *Kedua*, dalam Pasal 22 menyebut syarat hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Keadaan darurat sebagai *keadaan bahaya* menurut Pasal 12 UUD 1945 dapat dibedakan dengan penyebutan *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 UUD 1945.

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan:

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Kewenangan presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) merupakan wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan karena Perpu ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik sistem perundang-undangan, Perpu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri yang dimaksudkan untuk membedakan dengan peraturan pemerintah yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Jika dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945, maka Perpu merupakan nama yang tumbuh dalam praktik.³

Dalam sejarah konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia mencatat bahwa Pasal 139 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) Tahun 1949 dan Pasal 96 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 memuat pengaturan mengenai '*State of Emergency*' dengan menggunakan istilah undang-undang darurat.⁴

Kewenangan presiden menetapkan Perpu atas dasar penilaian presiden sendiri secara sepihak mengenai adanya *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* tersebut merupakan penilaian yang bersifat subjektif. Ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menentukan adanya prasyarat *hal ikhwal kegentingan yang memaksa* sebagai penilaian presiden yang bersifat subjektif. Penilaian presiden itu akan menjadi objektif apabila dinilai dan

1 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 1-2.

2 *Ibid.*, hlm. 6.

3 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Cet. Ke-3, Edisi Revisi, Yogyakarta, 2006, hlm. 150.

4 Bagir Manan, *Ibid.*, hlm. 151.

dibenarkan adanya oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.⁵

Pemaknaan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” yang cenderung bersifat subjektif dari presiden dapat menimbulkan anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dikarenakan syarat-syarat pembentukan Perpu tidak dapat diukur secara obyektif sehingga memberi peluang kepada presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*) atau kesewenang-wenangan (*arbitrary action*). Oleh karena itu, untuk mengantisipasi perbuatan penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang melalui instrumen Perpu maka perlu pengaturan secara objektif tentang pengertian dan syarat-syarat “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tersebut.

Pertimbangan-pertimbangan yang bersifat subjektif sebagai alasan untuk menetapkan Perpu semestinya hanya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara, bukan mengatur semua aspek penyelenggaraan negara terutama berkenaan dengan lembaga-lembaga negara.⁶ Materi muatan Perpu hanya terbatas pada pelaksanaan fungsi pemerintahan atau hanya hal yang bersifat “*administratiefrechtelijk*” dan Perpu tidak dapat mencakup bidang ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) tersebut dinilai oleh Bagir Manan sebenarnya untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.⁷

Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 22 UUD 1945 sama dengan ketentuan asli dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pasal 22 UUD 1945 tidak mengalami perubahan dalam Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat UUD 1945. Dengan demikian, Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 (sebelum perubahan) dapat menjelaskan ketentuan Pasal 22 UUD 1945, meskipun sekarang Penjelasan UUD 1945 sebagai dokumen historis tidak lagi menjadi bagian dalam UUD 1945 setelah perubahan.⁸

Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 (sebelum perubahan) menegaskan:

“Pasal ini mengenai noodverordeningsrecht presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat”.

Oleh karena ketentuan Pasal 22 UUD 1945 menyangkut *noodverordeningsrecht* presiden, maka perlu pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR akan memberikan penilaian untuk memberi persetujuan atau tidak atas Perpu dalam persidangan DPR yang berikutnya, sesuai dengan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”.

Masalah hukum (*legal issue*) yang hendak dibahas berkaitan dengan konstruksi hukum pemberlakuan negara dalam keadaan darurat yang berdasar kaidah hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

5 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 13.

6 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, *Op.Cit.*, hlm. 152-154.

7 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Cet. Ke-2, Yogyakarta, 2004, hlm. 217.

8 Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 5-6.

PEMBAHASAN

Norma Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Dasar Penetapan Negara Dalam Keadaan Darurat

Perpu dapat dilihat dari perspektif hukum tata negara darurat. Istilah hukum tata negara darurat sebagai terjemahan “*noodstaatsrecht*” menekankan pada hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat, sedangkan istilah “*staatsnoodrecht*” menunjuk pada negaranya yang berada dalam keadaan darurat sehingga hukum yang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat. Oleh sebab itu dapat dibedakan antara “*staatsnoodrecht*” dan “*noodstaatsrecht*”. Perkataan “*nood*” dalam “*staatsnoodrecht*” menunjuk kepada keadaan darurat negara, sedangkan “*nood*” dalam “*staatsrecht*” menunjuk kepada pengertian keadaan hukumnya yang bersifat darurat.⁹

Hukum yang berlaku pada kondisi negara dalam keadaan darurat itu (*state of emergency*) adalah hukum yang juga bersifat darurat yang menurut tradisi Anglo Amerika disebut “*martial law*”, sedangkan dalam tradisi Perancis dan negara-negara kontinental disebut sebagai “*etat de siege*”, di Belanda disebut juga dengan istilah “*staatsnoodrecht*”.

Ketentuan konstitusional keadaan darurat dalam UUD 1945 diatur dalam dua (2) pasal.

Pasal 12 menentukan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

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

Istilah (legal terms) keadaan darurat menurut UUD 1945, yaitu “keadaan bahaya” dan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Kedua istilah tersebut jelas berbeda satu sama lain. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 itu adalah dasar untuk membuat peraturan perundang-undangan (extraordinary rules), dan bukan untuk melakukan tindakan darurat (extraordinary measures) yang dinamakan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang atau lazimnya disebut Perpu.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga (3) unsur penting yang membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

- a) unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
- b) unsur kebutuhan hukum yang mengharuskan (*reasonable necessity*);
- c) unsur keterbatasan waktu (*limited time*).¹¹

“Keadaan bahaya” yang ditentukan dalam Pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sementara kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan “kebutuhan hukum” yang bersifat keterpaksaan (*force majeure*) atau kemendesakan (*urgent*) yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas karena telah ada bahaya yang nyata atas ketertiban umum (*grave and present danger*). Hal ini sesuai dengan doktrin “*Immediacy*” (kemendesakan). Di satu pihak ada unsur *reasonable necessity*, tetapi di pihak lain terdapat kendala “*limited time*”.¹²

9 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 18-19.

10 Bagir Manan, *Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang*, Majalah Varia Peradilan, Edisi Tahun XXV No. 295, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 6.

11 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 207-208.

12 Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia: Mengapa Pengadilan HAM Ad Hoc Indonesia Kurang Efektif?*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 116.

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur *reasonable necessity* dan *limited time* serta tidak menekankan sifat ancaman bahaya (*dangerous threat*). Berbeda dengan keadaan bahaya seperti dimaksud Pasal 12 mensyaratkan adanya: (i) unsur bahaya (*dangerous threat*); (ii) kebutuhan (*reasonable necessity*) dan; (iii) kegentingan waktu (*limited time*).

Bagir Manan mengungkapkan bahwa unsur “kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud Pasal 22 harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: *Pertama*, ada krisis (*crisis*) dan atau; *Kedua*, kemendesakan (*emergency*).¹³ Suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Sementara kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.¹⁴ Selanjutnya Bagir Manan menambahkan, selain unsur krisis dan kemendesakan tersebut dapat pula dimasukkan kriteria “telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan”.¹⁵

Dari pendapat Bagir Manan di atas, maka kriteria penetapan Perpu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945, terdapat tiga (3) kriteria yaitu (i) adanya unsur krisis (*crisis*); (ii) kemendesakan (*emergency*) dan; (iii) adanya permulaan tanda-tanda yang nyata dan wajar (*reasonableness*).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan bentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan “undang-undang”, sehingga terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.¹⁶ Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan merupakan hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum.¹⁷

Konstruksi Hukum Penormaan Kegentingan Yang Memaksa

Presiden dapat dianggap sebagai pemegang puncak kekuasaan eksekutif, sehingga Presiden itu disebut pula ‘*the Sovereign Executive*’, artinya bahwa ia diberikan hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat (*state of emergency*). John Locke, dalam bukunya ‘*Two Treaties on Civil Government*’ mengembangkan pengertian hak prerogatif yang luas sehingga mencakup pula hak-hak negara dalam keadaan darurat.¹⁸ Dalam sistem presidensial, seperti di Amerika Serikat, Indonesia, dan Filipina, hak prerogatif yang menyangkut tanggung jawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional berada di tangan Presiden sebagai ‘*single sovereign executive*’. Di Indonesia yang menggunakan sistem presidensial berdasarkan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan sekaligus pula sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) yang dipilih langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai ‘*the sovereign*

13 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op. Cit., hlm. 153. Konsep *crisis* dan *emergency* dapat pula dilihat pada *Black’s Law Dictionary*.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, hlm. 159.

16 A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 334.

17 Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind. Hill. Co., Jakarta, 1992, hlm. 3.

18 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 226.

executive' untuk menjalankan '*independent power*' dan '*inherent power*' yang dimiliki oleh kepala negara. Oleh karena itu, Presiden memiliki kekuasaan asli (*inherent power*), baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal.

Pada perkembangan ajaran konstitusionalisme modern, fungsi utama diadakannya undang-undang dasar adalah untuk membatasi kekuasaan kepala negara yang demikian besar. Namun, sekiranya tidak ada ketentuan yang secara tegas melarang, kekuasaan sisa itu harus dengan sendirinya secara inheren harus dianggap atau ditafsirkan termasuk ke dalam lingkup kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan. Hal inilah yang dinamakan sebagai '*inherent power the President*',¹⁹ artinya bahwa apa saja yang dapat dilakukan oleh Presiden asalkan tidak dilarang atau tidak ditentukan lain oleh undang-undang dasar.

Dalam sistem monarki konstitusional, kedudukan kepala negara itu berada di pundak raja atau ratu. Di tangan raja atau ratu itulah apa yang disebut sebagai '*inherent power of the head of state*', karena pada dasarnya pemegang kekuasaan asli berada di tangan kepala negara, sampai pada perkembangannya terjadi pergeseran kekuasaan melalui proses pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan yang pada pokoknya dimaksudkan sebagai upaya pembatasan terhadap potensi kesewenang-wenangan kepala negara.

Presiden secara konstitusional berhak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana yang diatur menurut Pasal 22 UUD 1945.

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menggunakan istilah norma hukum yang digunakan adalah "peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang" ditulis dengan menggunakan huruf kecil. Dengan demikian, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang disebut dengan nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri. Penggunaan nama tersendiri tersebut secara praktis untuk membedakan dengan Peraturan Pemerintah yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Secara gramatikal, UUD 1945 tidak bermaksud memberi bentuk sendiri seperti bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.²⁰ Menurut Bagir Manan, Perpu merupakan nama yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan.²¹ Perkembangan praktik ketatanegaraan ini diakui sebagai salah satu sumber hukum tata negara, selama tidak bertentangan dengan sendi-sendi atau asas-asas umum suatu sistem ketatanegaraan yang bersangkutan.²²

Dengan demikian perkataan "*peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*" sebagaimana diatur oleh Pasal 22 ayat (1) tidak menunjuk pada suatu nama bentuk peraturan perundang-undangan tertentu. Berbeda dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Jika biasanya bentuk Peraturan Pemerintah itu ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam keadaan "hal ikhwal kegentingan yang memaksa", bentuk Peraturan Pemerintah dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) hanya dapat ditetapkan Presiden apabila persyaratan "*kegentingan yang memaksa*" terpenuhi sebagaimana mestinya sebagaimana diatur Pasal 22 UUD 1945. Keadaan "kegentingan yang memaksa" yang dimaksud disini berbeda dengan pengertian "keadaan bahaya" sebagaimana ditentukan oleh Pasal 12 UUD 1945. Pasal 12 UUD 1945 mengatur bahwa "*Presiden*

19 *Ibid.*, hlm. 227.

20 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, Op.Cit.*, hlm. 150.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Ketentuan dalam Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 sama-sama berasal dari ketentuan asli UUD 1945. Artinya bahwa ketentuan Pasal tersebut tidak mengalami perubahan dalam Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat.²³

Jika merujuk pada Penjelasan UUD 1945 sebagai dokumen historis, ketentuan Pasal 22 UUD 1945 ini disebut mengenai *Noodverordeningsrecht* Presiden. Hal ini dimaksudkan agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa untuk bertindak lekas dan tepat. Selengkapnya dikutip Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 ini, sebagai berikut:

“Pasal ini mengenai noodverordeningsrecht Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.”

Penggunaan istilah *Noodverordeningsrecht* dalam Bahasa Belanda diterjemahkan sebagai hak (*recht*) untuk membuat peraturan darurat (*noodverordenings*). Berbeda dengan istilah *staatsnoodrecht*. Perkataan *staat* dalam *Staatsnoodrecht* bukan pada *negara* tetapi *keadaan*, sedangkan *recht* berarti hukum, sehingga *staatsnoodrecht* berarti hukum (dalam keadaan) darurat. Adapun istilah *noodstaatsrecht*, dimana perkataan *staatsrecht* merupakan padanan *hukum tata negara*, sehingga *noodstaatsrecht* adalah hukum tata negara darurat.

Peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang ini dengan sebutan *noodverordeningsrecht* Presiden, mencerminkan ungkapan sikap merendah dengan tidak menyebut Undang-Undang, oleh karena belum mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebaliknya, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 secara tegas menyebut Undang-Undang meskipun dibentuk dalam keadaan darurat yang belum mendapat persetujuan DPR.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 sama-sama menggunakan istilah “Undang-Undang Darurat”. Pada prinsipnya istilah “Undang-Undang Darurat” yang digunakan dalam Konstitusi RIS 1949 maupun UUDS 1950 mengandung maksud yang sama dengan “peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang” sebagaimana diatur oleh Pasal 22 UUD 1945.

Ketentuan mengenai “Undang-Undang Darurat” terdapat dalam Pasal 139 Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 96 UUDS 1950. Ketentuan Pasal 139 Konstitusi RIS 1949 mengatur:

- (1) Pemerintah atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-Undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera;
 - (2) Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa Undang-Undang Federal; Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.
- Pasal 96 UUDS 1950 menentukan pula sebagai berikut:

23 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 82.

- (1) Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan Undang-Undang Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan mendesak perlu diatur dengan segera;
- (2) Undang-Undang Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat Undang-Undang; Ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut.

Menurut Bagir Manan, wewenang untuk menetapkan Perpu dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” menurut Pasal 22 UUD 1945 mempunyai fungsi yang sama dengan dengan Undang-Undang Darurat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 139 KRIS 1949 dan Pasal 96 UUDS 1950. Meskipun demikian, dapat pula dijumpai perbedaan antara Perpu menurut UUD 1945 dan Undang-Undang Darurat menurut KRIS 1949 dan UUDS 1950, antara lain: *Pertama*, menurut UUD 1945 wewenang membuat Perpu ada pada Presiden, sedangkan menurut KRIS 1949 dan UUDS 1950 wewenang menetapkan Undang-Undang Darurat berada di tangan pemerintah. Perbedaan ini merupakan pencerminan dari sistem pemerintahan yang dianut oleh konstitusi tersebut. UUD 1945 menganut sistem presidensial, dimana presiden menentukan penyelenggaraan pemerintahan. KRIS 1949 dan UUDS 1950 menganut sistem parlementer, yakni kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh Presiden dan kabinet yang disebut sebagai pemerintah; *Kedua*, menurut UUD 1945, Perpu dibuat dalam “hal ikhwal kegentingan memaksa, sedangkan KRIS 1949 dan UUDS 1950, ketentuan untuk membuat Undang-Undang Darurat dikeluarkan “karena keadaan yang mendesak”.²⁴

Menurut penulis, istilah yang digunakan oleh KRIS 1949 dan UUDS 1950 dengan menyebut “Undang-Undang Darurat” lebih mudah dimengerti dari segi bentuknya daripada istilah “peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang” menurut Pasal 22 UUD 1945. Bentuk norma hukum “Undang-Undang Darurat” adalah sama bentuknya dengan Undang-Undang, daripada “peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang” yang bentuk normanya adalah Peraturan Pemerintah (sebagai pengganti Undang-Undang). Undang-Undang Darurat dibuat karena keadaan mendesak mempunyai kedudukan yang sama dengan Undang-Undang sebagaimana ketentuan KRIS 1949 dan UUDS 1950. Perpu sebagaimana ditentukan oleh Pasal 22 UUD 1945 mempunyai kedudukan yang sederajat pula dengan Undang-Undang.

Ketentuan konstitusional pemberlakuan keadaan darurat atau keadaan tidak normal diatur dengan segala akibat-akibatnya dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 12 UUD 1945 berbunyi: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Berdasarkan Pasal 12 ini, Presiden selaku Kepala Negara menyatakan “keadaan bahaya”. Setelah itu diikuti dengan tindakan-tindakan atau pengaturan-pengaturan dalam keadaan bahaya. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 itu adalah dasar untuk membuat Peraturan Perundang-undangan (*extraordinary rules*), dan bukan untuk melakukan tindakan darurat (*extraordinary measures*) yang dinamakan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang atau lazimnya disebut Perpu.²⁵

Dari kedua ketentuan di atas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945, yaitu: “keadaan bahaya”, dan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa.” Istilah (*legal terms*) yang digunakan oleh kedua Pasal tersebut berbeda. Istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*), sedangkan yang kedua memakai istilah “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.

24 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op.Cit., hlm. 151.

25 Bagir Manan, *Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang*, Majalah Varia Peradilan, Edisi Tahun XXV No. 295, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 6.

Apakah kata “hal ikhwal” itu sama dengan “keadaan bahaya”? Keduanya hampir “sama”. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan “hal ikhwal” adalah isinya.

Keadaan bahaya terkadang dianggap sama dengan hal ikhwal yang membahayakan, atau sebaliknya, hal ikhwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya. Segala sesuatu yang “membahayakan” biasanya selalu memiliki sifat yang menimbulkan “kepentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ikhwal kepentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 yang menyebut “hal ikhwal kepentingan yang memaksa itu tidak sama dengan dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945. Keadaan bahaya boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ikhwal kepentingan yang memaksa, tetapi alasan kepentingan yang memaksa seperti yang dimaksud Pasal 22 tidak selalu merupakan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12. Hal ini berarti bahwa ketentuan “hal ikhwa kepentingan yang memaksa” menurut Pasal 22 cakupan makna dan keadaannya lebih luas daripada “keadaan bahaya” menurut Pasal 12. “Keadaan bahaya” dapat dianggap sama dengan “hal ikhwal” yang membahayakan, atau sebaliknya hal ikhwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya. Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu bersifat “kepentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ikhwal kepentingan yang memaksa itu tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu, penetapan Perpu oleh Presiden tidak harus didahului oleh keadaan bahaya, karena bisa jadi Presiden menetapkan Perpu tidak dalam keadaan bahaya sepanjang penetapan itu memenuhi syarat adanya “hal ikhwal kepentingan yang memaksa”.

“Keadaan bahaya” yang ditentukan dalam Pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sementara kepentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan “kebutuhan hukum” yang bersifat keterpaksaan (*force majeure*) atau kemendesakan (*urgent*) yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas karena telah ada bahaya yang nyata atas ketertiban umum (*grave and present danger*). Hal ini sesuai dengan doktrin “*Immediacy*” (kemendesakan). Di satu pihak ada unsur *reasonable necessity*, tetapi di pihak lain terdapat kendala “*limited time*”.

Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek-aspek kepentingan yang memaksa, yaitu unsur *reasonable necessity* dan *limited time* serta tidak menekankan sifat ancaman bahaya (*dangerous threat*). Berbeda dengan keadaan bahaya seperti dimaksud Pasal 12 mensyaratkan adanya: (i) unsur bahaya (*dangerous threat*); (ii) kebutuhan (*reasonable necessity*) dan; (iii) kepentingan waktu (*limited time*).

Berikut ini diketengahkan tabel yang menggambarkan perbedaan antara keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945 dan kepentingan yang memaksa menurut ketentuan Pasal 22 UUD 1945.

Tabel 1
Perbedaan Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 UUD 1945

No.	Pasal 12 UUD 1945	Pasal 22 UUD 1945
1	Istilah yang dipakai “keadaan bahaya”.	Istilah yang dipakai adalah “hal ikhwal kepentingan yang memaksa”.
2	Mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara (<i>Head of State</i>).	Berada dalam ranah (<i>domain</i>) pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi legislatif.

3	Kewenangan untuk menyatakan kondisi negara dalam keadaan bahaya atau melakukan <i>declaration of State of emergency</i> berada di tangan Presiden selaku Kepala Negara.	Materi yang diatur dalam ranah fungsi legislatif mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang (Perpu).
4	Keadaan bahaya itu selalu bersifat kegentingan yang memaksa. Pengaturan mengenai keadaan bahaya, seperti: syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya dan tata cara mengakhirinya terlebih dahulu diatur dengan UU. (<i>Bij de wet geregeld of in de wet geregeld</i>) dimana peraturan itu tidak boleh rendah dari UU.	Alasan kegentingan yang memaksa itu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud pasal 12 UUD 1945.
5	Presiden dapat menetapkan Perpu kapan saja diperlukan. Artinya Presiden dalam menetapkan Perpu tidak selalu harus ada keadaan bahaya terlebih dahulu. Dalam kondisi negara keadaan normalpun, apabila memenuhi syarat, Presiden dapat menetapkan suatu Perpu.	Keadaan atau hal ikhwal kegentingan menurut Pasal 22 UUD 1945 “lebih luas” cakupannya daripada keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945.
6.	“Keadaan bahaya” di sini lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (<i>dangerous threat</i>). Bahaya tersebut tertuju kepada nyawa, fisik manusia, kekayaan atau lingkungan hidup.	“Kegentingan yang memaksa” lebih menekankan aspek kebutuhan hukum atau administrasi yang berifat keterpaksaan (<i>force majeure</i>) atau kemendesakan (<i>urgent</i>) yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas.
7	Keadaan bahaya menurut ketentuan ini harus dideklarasikan/diproklamasikan terlebih dahulu.	Keadaan “kegentingan yang memaksa” tidak harus terlebih dahulu dideklarasikan/diproklamasikan sebagai keadaan bahaya. Dengan kata lain, tidak semua kegentingan yang memaksa merupakan keadaan bahaya.
8	Keadaan bahaya, pasti menimbulkan keadaan kegentingan yang bersifat memaksa.	Alasan kegentingan yang memaksa tidak selalu merupakan keadaan bahaya.
9	Dalam keadaan bahaya, Presiden sebagai Penguasa keadaan darurat sudah pasti berhak menetapkan Perpu, karena adanya kegentingan yang memaksa.	Untuk membuat peraturan yang bersifat khusus yaitu Perpu, tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya atau negara dinyatakan dulu berada dalam keadaan bahaya.

10	Mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk memberlakukan, pengawasan dan pengakhiran suatu keadaan bahaya. Atau mengatur penilaian yang bersifat objektif dari Presiden untuk mengetahui situasi dan kondisi negara telah berada dalam keadaan bahaya atau berdasarkan ukuran-ukuran objektif yang ditentukan Undang-Undang.	Tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif, tetapi menyerahkan sepenuhnya pelaksanaannya kepada Presiden untuk menilai kondisi negara berada dalam keadaan genting bersifat memaksa untuk ditetapkan suatu Perpu. Atau memberi kewenangan kepada Presiden secara subjektif untuk menilai keadaan negara yang menyebabkan suatu UU tidak dapat dibentuk segera.
----	--	--

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur menurut Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 harus memperhatikan misalnya, Perpu tidak boleh menyebabkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang inkonstitusional, atau terjadi tindak kesewenang-wenangan dari penguasa. Hal ini dikatakan oleh A.W. Bradley dan K.D. Ewing: *“In times of grave national emergency, normal constitutional principles may have to give way to the overriding need to deal with the emergency.”*²⁶ (Ketika terjadi keadaan darurat yang serius, prinsip-prinsip konstitusional yang normal harus memberikan perlindungan bagi penyimpangan-penyimpangan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat itu).

Pendapat AW. Bradley dan KD. Ewing ini bersifat komparatif dengan kebanyakan pandangan para ahli hukum lain, khususnya terhadap negara-negara yang menganut sistem *Civil Law*, karena keadaan darurat itu tidak diatur secara rinci dalam hukum normatif, namun hanya diatur dalam suatu kebijakan kepala negara melalui hukum keadaan darurat yang bersifat insidental. Pendapat AW. Bradley dan KD. Ewing ini lebih condong kepada negara-negara yang menganut sistem *Common Law* seperti Amerika Serikat. Kebijakan kepala negara yang bersifat pengecualian tersebut baru muncul dan diatur dalam suatu peraturan khusus, ketika terjadi keadaan darurat secara tiba-tiba.

Doktrin *Self-defence* dimaksudkan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang esensial dari ancaman bahaya yang tidak dapat diperbaiki apabila timbul keadaan di mana tidak terdapat alternatif cara lain untuk untuk melindunginya. Fungsi *Self-defence* ini adalah untuk menjaga atau memulihkan kembali kepada keadaan hukum yang semula. Negara dapat bertindak abnormal, bukan karena keadaan darurat ia memang telah memiliki kekuasaan untuk itu (*self-preservation*), tetapi karena adanya kebutuhan untuk membela diri sendiri (*self-defence*) dari ancaman yang membahayakan dirinya dan segenap warga yang harus dilindunginya.²⁷

Prinsip *‘self-defence’* ini, doktrin *‘necessity’* dapat dibebaskan dari kungkungan pengertian konvensional tentang keadaan darurat yang hanya seolah-olah dipahami dalam konteks perspektif *‘self-preservation’* saja. Dalam perspektif *‘self-preservation’* ini, negara dapat menentukan keadaan darurat yang seolah-olah dipahami sebagai tindakan yang melanggar hukum karena adanya kebutuhan. Hal ini tentunya bersifat *‘extra-legal’* yang di dunia internasional mengundang kontroversi tersendiri. Negara dalam keadaan darurat itu dapat melampaui batas-batas konstitusional sehingga dapat saja melakukan pengabaian terhadap hak asasi manusia dan warga negara. Di setiap negara yang menganut demokrasi, menentukan pula batas-batas pengaturan secara konstitusional

²⁶ A.W. Bradley dan K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th Edition, Longman, 2003, hlm. 602, dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, *Op.Cit.*, hlm. 157.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 92.

mengenai hukum darurat negaranya. Doktrin keadaan darurat tidak semata-mata diserahkan kepada Presiden untuk menilai dan menentukannya dalam praktik tanpa kontrol yang bersifat hukum.

Negara dapat bertindak menentukan keadaan darurat dalam rangka mengatasi keadaan dan situasi yang bersifat genting dan memaksa, sepanjang tindakan ini berada dalam koridor hukum. Tindakan pemerintahan dalam kondisi darurat dapat bebas dilakukan, tetapi tetap dalam kerangka ketentuan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, prinsip '*necessity*' itu sendiri harus dilakukan dalam batas-batas proporsionalitas yang memang diperlukan oleh keharusan itu sendiri.

Dalam hukum internasional prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*) sebagai inti dari doktrin '*self-defence*', karena prinsip proporsionalitas ini memberikan standar mengenai kewajaran atau '*standard of reasonableness*' ke dalam doktrin '*self-defence*' sehingga kriteria untuk menentukan adanya '*necessity*' itu menjadi lebih jelas. Kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat haruslah bersifat proporsional, wajar, atau setimpal sehingga tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran. Selain itu, ada pula prinsip '*Immediacy*' atau kemendesakan waktu. Kemendesakan tersebut terkait dengan ketiadaan waktu yang tersedia, sehingga diperlukan tindakan yang bersifat segera untuk mengatasi keadaan yang bersifat darurat.

D. KESIMPULAN

Norma kegentingan yang memaksa dapat digunakan sebagai dasar penetapan keadaan darurat berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945, yaitu dasar untuk membuat peraturan perundang-undangan (*extraordinary rules*), dan bukan untuk melakukan tindakan darurat (*extraordinary measures*) yang dinamakan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang atau lazimnya disebut Perpu. Konstruksi hukum negara dalam keadaan darurat berdasarkan norma kegentingan yang memaksa antara lain: *Pertama*, unsur penting yang membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: (1) unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); (2), unsur kebutuhan hukum yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan, (3), unsur keterbatasan waktu (*limited time*). "Keadaan bahaya" yang ditentukan dalam Pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sementara kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan "kebutuhan hukum" yang bersifat keterpaksaan (*force majeure*) atau kemendesakan (*urgent*) yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas karena telah ada bahaya yang nyata atas ketertiban umum (*grave and present danger*). Hal ini sesuai dengan doktrin "*Immediacy*" (kemendesakan). Di satu pihak ada unsur *reasonable necessity*, tetapi di pihak lain terdapat kendala "*limited time*". *Kedua*, Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur *reasonable necessity* dan *limited time* serta tidak menekankan sifat ancaman bahaya (*dangerous threat*). Berbeda dengan keadaan bahaya seperti dimaksud Pasal 12 mensyaratkan adanya: (i) unsur bahaya (*dangerous threat*); (ii) kebutuhan (*reasonable necessity*) dan; (iii) kegentingan waktu (*limited time*). Kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud Pasal 22 harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: *Pertama*, ada krisis (*crisis*) dan atau; *Kedua*, kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Sementara kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai

keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Selanjutnya, selain unsur krisis dan kemendesakan tersebut dapat pula dimasukkan kriteria “telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- A.W. Bradley dan K.D. Ewing, 2003 *Constitutional and Administrative Law*, 13th Edition, Longman
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind. Hill. Co., Jakarta,.
- Bagir Manan, 2006, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2006, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Cet. Ke-3, Edisi Revisi, Yogyakarta.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan, Op. Cit.*, hlm. 153. Konsep *crisis* dan emergency dapat pula dilihat pada *Black's Law Dictionary*.
- Bagir Manan, *Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang*, Majalah Varia Peradilan, Edisi Tahun XXV No. 295, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2010
- Bagir Manan, *Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang*, Majalah Varia Peradilan, Edisi Tahun XXV No. 295, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2010
- Bagir Manan, 2009, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Cet. Ke-2, Yogyakarta, 2004. Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia: Mengapa Pengadilan HAM Ad Hoc Indonesia Kurang Efektif?*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta,

