

# IMPLEMENTASI KEADAAN DARURAT DI INDONESIA: INKONSISTEN PENERAPAN KEADAAN DARURAT

**Fitri Atur Arum**

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

[199103240000002301@uin-suka.ac.id](mailto:199103240000002301@uin-suka.ac.id)

**Enika Maya Oktavia**

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

[21103070004@student.uin-suka.ac.id](mailto:21103070004@student.uin-suka.ac.id)

**Abstract :** *This research examines the declaration of a state of emergency as a response to crises and its constitutional implications. It highlights questions about legitimacy, constitutional necessity, and the need for oversight mechanisms during a state of emergency. The study emphasizes the importance of updating Indonesia's regulations regarding a state of emergency, citing issues within the current legal framework. The research underlines the importance of upholding the rule of law principles when responding to threats and crises. Using a juridical-normative method, this paper also notes inconsistencies in the declaration of states of emergency, with some not being officially announced (de jure). Changes in regulations and oversight of states of emergency are urgently needed to ensure the protection of human rights, constitutional rights of citizens, and the controlled use of resources during emergency conditions. The research reveals that the Emergency Law grants the government authority to take emergency actions, but there is uncertainty in the activation of the state of emergency in various regions. The study also addresses the dilemma of protecting national sovereignty and human rights. This research provides insights into the concept and implementation of a state of emergency in Indonesia. Within the concept of a state of emergency in the Indonesian Constitution, there is ambiguity and uncertainty that could potentially undermine the rule of law and human rights. The history of state of emergency implementations also shows weaknesses in executive oversight. Constitutional amendments, clear provisions, and stronger oversight, as well as civil society participation during states of emergency, are required.*

**Keywords:** *Inconsistency, State of Emergency, Executive Authority, Human Right*

**Abstrak :** *Penelitian ini mengkaji deklarasi keadaan darurat sebagai respons terhadap krisis dan implikasi konstitusionalnya. Penelitian ini menyoroti pertanyaan tentang legitimasi, kebutuhan konstitusi, dan perlunya mekanisme pengawasan selama keadaan darurat. Penelitian ini menekankan pentingnya memperbarui regulasi Indonesia terkait keadaan darurat, dengan merujuk pada masalah dalam kerangka hukum saat ini. Penelitian ini menekankan pentingnya menjaga prinsip supremasi hukum saat merespons ancaman dan krisis. Dengan menggunakan metode yuridis-normatif, tulisan ini juga mencatat adanya inkonsistensi dalam deklarasi keadaan darurat beberapa keadaan darurat bahkan tidak diumumkan secara resmi (de jure). Perubahan dalam regulasi dan pengawasan keadaan darurat menjadi suatu kebutuhan yang mendesak untuk memastikan perlindungan hak asasi manusia, hak konstitusional warga negara, dan penggunaan sumber daya yang terkendali selama kondisi darurat. Ditemukan bahwa Undang-Undang Keadaan Bahaya memberi otoritas pemerintah untuk tindakan darurat, namun ada ketidakpastian dalam aktivasi status darurat di berbagai daerah. Penelitian juga*

*membahas dilema melindungi kedaulatan negara dan hak asasi manusia. Penelitian ini memberikan wawasan tentang konsep dan implementasi keadaan darurat di Indonesia. Dalam konsep keadaan darurat di Konstitusi Indonesia, terdapat ketidakjelasan dan ketidakpastian yang berpotensi merugikan supremasi hukum dan hak asasi manusia. Sejarah penerapan keadaan darurat juga menunjukkan kelemahan dalam pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif. Diperlukan amandemen konstitusi, ketentuan yang jelas, serta pengawasan yang lebih kuat dan partisipasi masyarakat sipil selama keadaan darurat.*

**Kata Kunci:** Inkonsistensi, Kekuasaan Eksekutif, Keadaan Darurat, Hak Azasi Mnausia.

## PENDAHULUAN

Penetapan keadaan darurat sebagai respons terhadap krisis sering kali menimbulkan kontroversi mengenai konstitusionalitasnya.<sup>1</sup> Diskusi dimulai dengan pertanyaan mendasar mengenai legitimasi dan kebutuhan konstitusional dalam mendorong penegakan hukum selama keadaan darurat.<sup>2</sup> Hal ini diikuti dengan pertimbangan mengenai pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) terhadap pelaksanaannya guna menghindari potensi penyalahgunaan kekuasaan. Di Indonesia, keadaan darurat juga dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat.<sup>3</sup>

Dalam Konstitusi Indonesia, klausul konstitusi yang terkait dengan undang-undang tentang keadaan darurat terdapat pada Pasal 12 UUD NRI 1945. Pasal ini dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam keadaan darurat. Pasal 12 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa "Presiden menyatakan keadaan darurat, syarat-syarat dan akibat keadaan darurat itu ditetapkan dengan undang-undang." Klausul ini memberikan wewenang kepada Presiden untuk menetapkan keadaan darurat sebagai kepala negara.<sup>4</sup> Dengan demikian, hal ini memberikan wewenang kepada Presiden untuk melakukan penyimpangan dari hukum dalam kondisi darurat, secara konstitusional.

Kajian mengenai keadaan darurat sangat penting bagi Indonesia karena sering menghadapi konflik, bencana, dan pandemi serta menjamin kepastian dan

---

<sup>1</sup> RAMRAJ, Victor V.; AHIRUVENGADAM, Arun K. *Emergency Powers in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Hal. 1.

<sup>2</sup> DESIERTO, Diane A. *Necessity, And National Emergency Clauses: Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. Hal. 37.

<sup>3</sup> ASHIDDIQIE, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

<sup>4</sup> ORAA, Jaime. *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1992. Hal. 247.

ketertiban hukum. Keadaan darurat adalah situasi di mana pemerintah merespons ancaman dengan cara luar biasa. Ketika keadaan darurat diaktifkan, fungsi-fungsi normal pemerintahan dapat terpengaruh, sehingga otoritas pemerintah dapat menangguhkan kebebasan sipil warga negara, dan bahkan beberapa hak asasi manusia dapat terpengaruh.

Saat ini, hanya ada satu undang-undang yang mengacu pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, yaitu Undang-undang Nomor 23/prp/1959 tentang Keadaan Bahaya (*the State of Danger Law*). Penggunaannya menimbulkan beberapa masalah, termasuk penggunaan yang berulang dalam situasi darurat militer dan sipil. Tulisan ini menemukan bahwa regulasi mengenai keadaan darurat di Indonesia sudah perlu diperbarui dan tidak memiliki mekanisme pengawasan yang memadai selama kondisi darurat.

## **METODE PENELITIAN**

Dengan menggunakan metode yuridis-normatif, tulisan ini juga mencatat adanya inkonsistensi dalam deklarasi atau proklamasi keadaan darurat; beberapa keadaan darurat bahkan tidak diumumkan secara resmi (*de jure*). Perubahan dalam regulasi dan pengawasan keadaan darurat menjadi suatu kebutuhan yang mendesak untuk memastikan perlindungan hak asasi manusia, hak konstitusional warga negara, dan penggunaan sumber daya yang terkendali selama kondisi darurat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Konsep Keadaan Darurat Dalam Konstitusi Indonesia**

Klausul konstitusi terkait keadaan darurat di Indonesia terdapat dalam Pasal 12. Pasal ini dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam keadaan darurat. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya, keadaan dan akibat keadaan bahaya itu ditetapkan dengan undang-undang." Klausul ini memberi Presiden, sebagai kepala negara, kewenangan untuk menetapkan

keadaan darurat.<sup>5</sup> Selain itu, pasal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengesahkan penyimpangan hukum secara konstitusional dalam kondisi darurat.

Dalam "Teologi Politik: Empat Bab tentang Konsep Kedaulatan" karya Carl Schmitt, terdapat dua konsep utama yang dijelaskan, yaitu makna keadaan pengecualian dan gagasan kedaulatan.<sup>6</sup> Dalam keadaan darurat, keadaan pengecualian adalah hukum yang digunakan untuk menciptakan ketenangan, keamanan, dan kedisiplinan dalam keadaan yang tidak normal. Schmitt menyatakan bahwa "Semua hukum adalah hukum situasional," yang berarti bahwa hukum tertentu digunakan dalam kondisi tertentu. Terkait dengan konsep keadaan pengecualian, hal ini dikaitkan dengan gagasan kedaulatan, di mana "Yang berdaulat, memutuskan kasus luar biasa." Schmitt menjelaskan bahwa yang berdaulat adalah orang yang memutuskan pengecualian tersebut, dan negara yang berdaulat harus membuat pengecualian untuk memulihkan disiplin dan stabilitas.

Konsep keadaan darurat berkembang dan mendapat perbaikan. Peneliti seperti Rossiter mulai mengeksplorasi perlunya pembatasan tertentu dalam penerapan keadaan darurat untuk mencegah terciptanya kediktatoran konstitusional yang berbahaya.<sup>7</sup> Namun, penerapan keadaan darurat membawa dilema, di mana di satu sisi, keadaan darurat mengabaikan keberlakuan undang-undang dan norma hukum untuk melindungi kedaulatan negara,<sup>8</sup> sementara di sisi lain, keadaan darurat dapat mengakibatkan pelanggaran hukum dan pengabaian hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi.

---

<sup>5</sup> BASKORO, Dewo; ARSIL, Fitra; AYUNI, Qurrata. Kewenangan Pemegang Kekuasaan Indonesia Terkait Keadaan Darurat Dalam Ketentuan Undang-Undang Keadaan Darurat. Dalam: SUSETYO, Heru; WAAGSTEIN, Patricia Rinwigati; CAHYONO, Akhmad Budi. Memajukan Supremasi Hukum dalam Konteks Global. London: CRC Press, 2020. hal.81-89.

<sup>6</sup> SCHMITT, Carl. Teologi Politik: Empat Bab Konsep Kedaulatan, Diterjemahkan oleh George Schwab. Chicago: Universitas Chicago Press, 2005. hal. 13.

<sup>7</sup> ROSSITER, Clinton. Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2017. Hal. 3.

<sup>8</sup> AURIEL, Pierre; BEAUD, Olivier; WELLMAN, Carl. The Rule of Crisis: Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law. In: SELLERS, Mortimer; MAXEINER, James (Eds.). Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice. Vol. 64. Berlin: Springer, 2018.

Oleh karena itu, Schmitt menyatakan bahwa upaya mempertahankan kedaulatan dalam keadaan pengecualian hanya dapat dipahami dalam konteks tatanan hukum secara keseluruhan. Kewenangan ini beroperasi sesuai dengan ketentuan dalam Konstitusi. Schmitt menggunakan persyaratan Konstitusi dengan cara yang memperkuat alasan keberadaan negara, menjamin disiplin dan stabilitas warga negara, sehingga tatanan konstitusional negara dapat berfungsi secara normal. Konsep "pengecualian" dan "kedaulatan" perlu diatur dalam sebuah konstitusi.

Pengaturan klausul hukum darurat dan pengecualian yang dapat dilakukan dalam keadaan krisis biasanya diatur melalui beberapa pendekatan. Beberapa ketentuan mengenai klausul darurat dijadikan bagian dari teks Konstitusi seperti di Norwegia dan Kanada. Meskipun Konstitusi Amerika Serikat tidak secara eksplisit mengacu pada klausul darurat, habeas corpus (penahanan individu) dapat ditangguhkan jika terjadi krisis keamanan.

Sayangnya, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara tegas apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam keadaan darurat, sehingga norma pengaturan mengenai batasan dan diperbolehkannya penyimpangan dalam keadaan darurat tidak dijelaskan. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 merinci pengaturan mengenai keadaan darurat melalui undang-undang. Rincian mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam keadaan darurat hanya terdapat dalam Undang-Undang 23/prp/1959 tentang Keadaan Bahaya.<sup>9</sup>

Dalam literatur Indonesia, keadaan darurat disebut dengan keadaan darurat konstitusional (Hukum Tata Negara Darurat). Herman Sihombing mengartikan hukum darurat konstitusional sebagai serangkaian keadaan yang luar biasa dan luarbiasa ketika seluruh lembaga dan otoritas negara bekerja sama dalam waktu yang sesingkat-singkatnya untuk menghilangkan segala keadaan darurat yang mengancam atau bahaya terhadap kehidupan sehari-hari menurut peraturan perundang-undangan yang umum dan teratur.

---

<sup>9</sup> ARSIL, Fitra; AYUNI, Qurrata. Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Depok, v.50, n. 2, hal.423-446, 2020.

Di sisi lain, Jimly Asshiddiqie, mengartikan keadaan darurat konstitusi sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara yang tidak biasa sesuai dengan aturan yang biasa berlaku dalam keadaan normal. Keadaan darurat konstitusional memberikan keleluasaan bagi pemerintah dalam keadaan darurat untuk mengambil tindakan di luar hukum namun tetap dalam koridor konstitusi.

Keadaan darurat konstitusional mempunyai unsur-unsur yang mengurangi, membatasi, atau bahkan membekukan hak asasi manusia tertentu. Namun pengurangan tersebut harus memenuhi tiga syarat, yaitu: 1) harus bersifat sementara, 2) dimaksudkan untuk mengatasi krisis, dan 3) harus ada pengembalian ke keadaan normal untuk membela hak asasi manusia yang mendasar.

Dalam menghadapi keadaan darurat yang tidak normal, Presiden Indonesia diberi kewenangan untuk melakukan tindakan yang melanggar hukum adat.<sup>10</sup> Kewenangan tersebut dimaksudkan semata-mata untuk melindungi warga negara. Norma perlindungan warga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdapat pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan, "membentuk pemerintahan negara Indonesia yang melindungi seluruh rakyat Indonesia dan segenap kemerdekaan dan tanah air yang telah diperjuangkan, untuk turut serta mewujudkan tatanan dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial."

Landasan konstitusional ini juga didukung oleh ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa 'Setiap orang berhak atas perlindungan diri sendiri, keluarga, kehormatan, harkat dan martabat, serta harta benda yang berada dibawah kekuasaannya, kendalinya, serta berhak merasa aman

---

<sup>10</sup>BASKORO, Dewo; ARSIL, Fitra; AYUNI, Qurrata. The Authority of the Indonesian Power Holder Related to the State of Emergency in Terms of the Law on States of Emergency. In: SUSETYO, Heru; WAAGSTEIN, Patricia Rinwigati; CAHYONO, Akhmad Budi. *Advancing Rule of Law in a Global Context*. London: CRC Press, 2020. Hal.81-89.

dan berhak mendapat perlindungan dari ancaman rasa takut untuk melakukan atau lalai melakukan sesuatu yang merupakan hak asasinya.

Namun, dalam keadaan darurat seperti bencana, pandemi, atau pemberontakan, semakin sulit bagi pemerintah untuk memenuhi tujuan keselamatan, perlindungan diri, dan anggota keluarga, dengan menggunakan metode standar. Oleh karena itu, konsep hukum tata negara mengakui bolehnya melakukan penyimpangan hukum dalam keadaan darurat untuk menjamin kedaulatan dan memenuhi hak-hak warga negara.

Satu-satunya undang-undang yang menggunakan landasan konstitusional Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dalam pembentukannya adalah Undang-undang Nomor 23/prp/1959 tentang Keadaan Bahaya. Undang-Undang Keadaan Bahaya pada awalnya merupakan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diterbitkan pada masa kepemimpinan Sukarno untuk memberantas suatu pemberontakan. Isinya eratkaitannya dengan kebutuhan untuk mengatasi kondisi yang berkaitan dengan intervensi keamanan dan pertahanan negara, serta memberikan serangkaian izin kepada pemerintah untuk mengabaikan hukum dan hak asasi manusia yang dipatuhi dalam kondisi normal tidak diizinkan. Misalnya, dalam keadaan darurat sipil, pemerintah diperbolehkan melakukan penyitaan barang dengan menggunakan Undang-Undang Keadaan Bahaya yang memberikan pengaturan mengenai tiga keadaan darurat di Indonesia yaitu Darurat Sipil, Darurat Militer, dan Darurat Perang. Presiden dapat menetapkan ketiga kondisi tersebut dalam tiga keadaan: a) adanya ancaman terhadap keamanan atau ketertiban hukum di sebagian atau seluruh wilayah di Indonesia akibat pemberontakan, kerusuhan, atau bencana alam, yang dikhawatirkan tidak dapat dibatasi dengan standar peralatan; b) perang, atau timbul bahaya perang atau terancam pendudukan wilayah Indonesia; c) kehidupan bernegara yang berada dalam keadaan bahaya atau keadaan khusus lainnya yang membahayakan eksistensi negara.

Undang-undang Keadaan Bahaya Indonesia memberikan otoritas kepada pemerintah untuk mengambil berbagai tindakan dalam keadaan darurat, termasuk menyita barang-barang umum, melakukan penyadapan dan pembatasan pada media

telekomunikasi, melarang kegiatan dan pertemuan, serta membatasi orang keluar rumah (pasal 16-19 Undang-undang Keadaan Bahaya Indonesia).

Penting untuk dicatat bahwa dalam keadaan darurat, pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan perkara Tata Usaha Negara tertentu. Ini merupakan salah satu klausul diskresi yang diberikan oleh Undang-Undang Keadaan Bahaya Indonesia ketika menyatakan keadaan darurat, dan merinci keleluasaan pemerintah untuk membuat peraturan yang dianggap penting untuk segera menangani keadaan darurat.

Selanjutnya, perlu diperhatikan bahwa dalam keadaan darurat perang, pemerintah diberi kewenangan untuk mengambil alih kepemilikan barang-barang perang, melarang pertunjukan dan menutup percetakan, memaksa orang untuk wajib militer/militerisasi, dan membuat peraturan yang bertentangan dengan Undang-Undang pertahanan dan keamanan pada masa perang (pasal 27-32 Undang-Undang Keadaan Bahaya Indonesia).

Dalam menghadapi keadaan darurat, penting untuk menjaga keseimbangan antara penegakan hukum yang memberikan kewenangan kepada otoritas darurat dengan mematuhi Konstitusi, Undang-Undang, dan peraturan lainnya. Beberapa peraturan perundang-undangan dapat dikecualikan, yaitu kebijakan atau tindakan yang melanggar hak yang tidak dapat dikurangi, sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan cara ini, fokusnya adalah pada pemberian kekuasaan untuk menegakkan Undang-Undang darurat yang bersifat umum dan luas.

Namun, perlu dicatat bahwa Undang-Undang Keadaan Bahaya Indonesia memiliki beberapa kelemahan dan ketidaksesuaian dengan sistem ketatanegaraan saat ini. Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001, peran Presiden Indonesia berubah, dan dia tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan yang lebih ketat terhadap Presiden dalam menjalankan prosedur darurat.

Selain itu, beberapa istilah dan nomenklatur yang digunakan dalam Undang-Undang Keadaan Bahaya Indonesia tahun 1959 sudah tidak relevan dalam

sistem pemerintahan saat ini. Hal ini juga berlaku untuk pemberian wewenang kepada Menteri Pertama, Badan Darurat Militer Pusat, Badan Darurat Militer Daerah, dan posisi lainnya yang sudah tidak ada lagi dalam pemerintahan saat ini.

Selanjutnya, Undang-Undang Keadaan Bahaya juga kurang responsif terhadap kebutuhan akan checks and balances dalam keadaan darurat. Mekanisme yang menghentikan potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam keadaan darurat belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang ini. Kritik dan resistensi dari masyarakat terhadap penggunaan Undang-undang Keadaan Bahaya juga perlu dipertimbangkan karena berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan dan dugaan pelanggaran hak asasi manusia.

## **B. Inkonsisten Penerapan Keadaan Darurat**

### **1. Implementasi Undang-Undang Keadaan Bahaya**

Dalam sejarah penggunaan Undang-Undang Darurat Konstitusi di Indonesia, terdapat beberapa potensi pelanggaran hak azasi manusia (HAM) berat yang telah tercatat. Salah satu contohnya adalah pemberlakuan status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh yang tidak diatur secara tegas oleh pemerintah Orde Baru.

Pada tahun 1990, Kepala Pemerintahan Daerah Aceh melapor kepada Presiden Soeharto untuk meminta penambahan personel TNI.<sup>11</sup> Dengan menggunakan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1960 Tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer, pemerintah menambah kekuatan militer di Aceh dari menjadi 12.000 tanpa mengeluarkan pernyataan resmi mengenai keadaan darurat.<sup>12</sup> Namun, pelaksanaan Daerah Operasi Militer di Aceh efektif dilakukan melalui pendekatan represif dengan menggunakan kekuatan militer. Hal ini disebut sebagai "keadaan darurat *de facto*" oleh Jimly Asshiddiqie, yang berarti bahwa

---

<sup>11</sup> MAJALAH TEMPO. Mengapa Aceh Berontak, Jakarta, vol. 25, hal. 32 Agustus 2003.

<sup>12</sup> DJOHARI, Djohari. Penerapan Norma Hukum Tata Negara Darurat Serta Kaitannya Dengan Penanggulangan-gan Gangguan Keamanan Dan Bencana Tsunami Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Jurnal Ilmu Hukum, Jambi, v.2, n. 3, hal.64-85, 2011.

meskipun tidak dinyatakan secara resmi, dalam praktiknya, keadaan darurat atau keadaan bahaya memang terjadi.

Perbedaan antara keadaan darurat yang diumumkan secara resmi (keadaan darurat *de jure*) dan yang terjadi dalam praktik (keadaan darurat *de facto*) adalah masalah yang perlu diperhatikan dalam supremasi hukum. Keberadaan dan penggunaan Undang-Undang Darurat Konstitusi harus sesuai dengan hukum yang berlaku.

Selama masa pelaksanaan wilayah operasi militer di Aceh, banyak kasus pelanggaran HAM terjadi, termasuk penculikan, pembunuhan, dan pemerkosaan, yang menurut beberapa catatan dilakukan oleh pihak militer. Ini menimbulkan keprihatinan terkait dengan pelanggaran HAM selama masa keadaan darurat *de facto* tersebut.

Pada tahun 2003, Keadaan Darurat Militer di Aceh ditegaskan secara resmi melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang [Pernyataan Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam](#). Sebelumnya, pemerintah telah mengadakan rapat konsultasi dengan pimpinan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan kemudian mengumumkan keadaan darurat militer, namun pada tanggal 7 Agustus 1998 Pemerintah Indonesia mengumumkan pencabutan status wilayah operasi militer dan menarik satuan operasional TNI dari Aceh, meskipun tidak secara resmi mengumumkan keadaan darurat. Ini menunjukkan keragu-raguan mengenai hukum darurat yang digunakan selama masa operasi militer di Aceh.

Pemberlakuan darurat militer kemudian diubah menjadi darurat sipil pada tahun 2004 setelah Rapat Musyawarah antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Selama masa keadaan darurat tersebut, dilakukan berbagai operasi termasuk Operasi Kemanusiaan, Operasi Pemulihan Ekonomi, Operasi Penegakan Hukum, Operasi Penguatan Tata Kelola, dan Operasi Pemulihan Keamanan.

Kejadian-kejadian ini menunjukkan perlunya peraturan yang jelas dan ketat dalam penggunaan Undang-Undang Darurat Konstitusi untuk mencegah pelanggaran HAM dan memastikan supremasi hukum selama keadaan darurat. Penghapusan status darurat di Aceh, baik Darurat Militer maupun Darurat Sipil,

dilakukan melalui peraturan presiden. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2005 tentang Penghapusan Kondisi Bahaya Dengan Tingkat Darurat Sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah produk hukum yang digunakan dalam penghapusan status Darurat Sipil di Aceh. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden ini pada tanggal 19 Mei 2005 setelah sebelumnya mengadakan Rapat Permusyawaratan dengan DPR RI pada tanggal 16 Mei 2005. Rapat ini mempertimbangkan bahwa kondisi keamanan, ketentraman, ketertiban umum, serta pemerintahan dan kegiatan kehidupan sosial ekonomi masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sudah mengalami perbaikan yang signifikan dan menunjukkan hasil yang baik.

Selama perubahan status darurat, penggunaan produk hukum untuk mengaktifkan status darurat tidak konsisten, yang menyebabkan inkonsistensi dalam bentuk hukum yang digunakan untuk mengaktifkan keadaan darurat. Selain itu, Rapat Konsultasi dengan DPR sebelum penetapan status darurat merupakan praktik yang tidak diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Rapat Konsultasi dengan DPR bisa dianggap sebagai bentuk *checks and balances* atau pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif pada lembaga eksekutif, meskipun tidak bersifat mengikat.

Kasus serupa terjadi dalam operasi militer di Papua, Irian Jaya,<sup>13</sup> di mana operasi militer dilakukan tanpa deklarasi status darurat terlebih dahulu. Penggunaan kekuatan darurat tanpa deklarasi eksplisit dapat memberikan peluang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dalam situasi tersebut.<sup>14</sup>

Berikut adalah beberapa deklarasi status darurat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia di beberapa daerah:

1. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Darurat Sipil di Nanggroe Aceh Darussalam (Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 2003).

---

<sup>13</sup> OSBORNE, Robin. Kibaran Sampari: Gerakan Pembebasan OPM dan Perang Rahasiadi Papua Barat Amiruddin al Rahab. (terjemahan). Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2001.

<sup>14</sup> AL-RAHAB, Amiruddin. Operasi-Operasi Militer di Papua, Pagar Makan Tanaman? Jurnal Penelitian Politik, Depok, v.3, n. 3, hal. 23-03-2006.

2. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Penghapusan Status Darurat Sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2005).
3. Provinsi Maluku Utara: Situasi Darurat Militer di Nanggroe Aceh Darussalam (Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000).
4. Provinsi Maluku Utara: Situasi Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara (Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 2003).
5. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Pernyataan Perubahan Status Darurat Sipil di Nanggroe Aceh Darussalam.

Ini merupakan beberapa contoh deklarasi status darurat berdasarkan Undang-Undang Keadaan Bahaya di berbagai daerah di Indonesia.

## **2. Implementasi Undang-Undang Penanggulangan Bencana**

Fenomena lain yang juga patut dikaji adalah beberapa produk peraturan perundang-undangan yang bersifat darurat namun tidak mencantumkan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 sebagai pertimbangannya. Beberapa Undang-Undang yang bersifat darurat adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Sistem Pencegahan dan Penanggulangan Krisis Keuangan. Semua Undang-Undang tersebut mempunyai sifat darurat yang dapat menyimpang dari Undang-Undang normal dalam kondisi tertentu.

Contoh penentuan status darurat bencana alam dan non-alam. Pro dan kontra penetapan status bencana nasional di berbagai daerah di Indonesia menimbulkan pertanyaan menarik untuk dikaji. Apakah Presiden harus terikat pada indikator tertentu untuk menentukan status darurat bencana nasional? atau, sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi, bisakah Presiden menyatakan penetapan status darurat bencana nasional dan lokal sebagai hak prerogratifnya?. Misalnya

pada gempa Lombok (2018), gempa dan tsunami di Palu (2018), letusan gunung berapi di Sinabung (2010-2017), letusan Gunung Merapi di Yogyakarta (2006), dangempa Padang (2009), banyak pihak yang meminta Presiden untuk menetapkan status Bencana Nasional, namun Presiden tidak mengabulkannya.

Terletak di kawasan yang disebut Cincin Api, Indonesia merupakan salah satu negara yang paling banyak mengalami bencana alam di dunia. Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menyebutkan bahwa bencana alam masih menjadi penyumbang bencana terbesar di Indonesia. Bencana yang sering terjadi, seperti banjir, gempa bumi, tsunami, dan letusan gunung berapi, memakan ribuan hingga jutaan korban jiwa.

Secara khusus, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana) telah mengatur keadaandarurat bencana. Undang-Undang ini merupakan produk peraturan perundang-undangan yang diambil sebagai pembelajaran berharga dari bencana tsunami di Provinsi Aceh pada tanggal 26 Desember 2004, dan gempa bumi di Kepulauan Nias pada tanggal 28 Maret 2005. Tsunami Aceh pada tahun 2004, dengan korban jiwa lebih dari 165.000 jiwa, dan gempa Nias yang memakan lebih dari 1.000 korban jiwa, telah menyadarkan pemerintah Indonesia akan pentingnya mempersiapkan instrumen legislatif dalam menghadapi bencana. Bencana yang terjadi belakangan ini juga menimbulkan korban jiwa. Seperti gempa Lombok (2018) dengan 564 korban jiwa dan 1.584 orang luka-luka pada bulan Agustus 2018, serta gempa bumi Palu pada bulan Oktober 2018 yang mengakibatkan 2.113 orang meninggal dunia dan 4.612 orang luka-luka.

Fenomena bencana ini menimbulkan banyak permasalahan hukum, seperti penentuan status suatu bencana dan keadaan daruratnya seperti apa. Kebijakan harus dilakukan oleh pemerintah. Pengaktifan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat memungkinkan pemerintah untuk melakukan libur sekolah dan bekerja, pembatasan kegiatan keagamaan, serta pembatasan tempat atau fasilitas umum (pasal 59 Undang-Undang Kekejarantinaan Kesehatan). Penerapan karantina dan pembatasan social skala besar (PSBB) harus terlebih dahulu memerlukan penetapan dari Pemerintah Pusat.

Pasal 51 Undang-Undang Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa pemerintah menetapkan status darurat bencana sesuai dengan skala bencana. Presiden melaksanakan penetapan darurat bencana nasional dalam skala nasional. Penetapan darurat bencana kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur, dan penetapan darurat bencana kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota (pasal 51 UU Penanggulangan Bencana), namun Undang-Undang ini masih memiliki kelemahan. Kelemahannya terletak pada pendelegasian wewenang untuk membuat deklarasi. Pemimpin Daerah yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak diatur atau wajib mengajukan permohonan izin kepada Presiden untuk menetapkan status darurat bencana di daerahnya sehingga para pemimpin daerah dapat menetapkan kondisi darurat bencana sesuai pertimbangannya masing-masing. Kondisi ini dapat berujung pada deklarasi yang memfasilitasi penyimpangan kebijakan dan memfasilitasi perpanjangan masa darurat yang tidak proporsional.

### **3. Implementasi Penanganan Covid-19**

Contoh lain yang menunjukkan fenomena ketidakpastian dan inkonsistensi dalam penggunaan Undang-Undang darurat juga terjadi ketika Pemerintah menghadapi pandemi Covid-19. Awalnya, Presiden melakukan pendekatan darurat kesehatan dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (UU Keekarantinaan Kesehatan). Melalui UU Keekarantinaan Kesehatan, pemerintah kemudian menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Keadaan Darurat Kesehatan Masyarakat yang mengacu pada UU Keekarantinaan Kesehatan. Penetapan ini menjadi dasar penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di beberapa wilayah di Indonesia.

Baik UU Penanggulangan Bencana maupun UU Keekarantinaan Kesehatan Masyarakat tidak memberikan jalan keluar dalam menghadapi gejolak perekonomian akibat Covid-19. Untuk mengatasi kondisi tersebut, Presiden Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Negara. Stabilitas Perekonomian

Nasional atau Sistem Keuangan, meski dinilai melanggar kewenangan DPR secara konstitusional, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang oleh DPR pada rapat paripurna 12 Mei 2020.

Kekuasaan untuk membentuk Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan hal yang umum terjadi di berbagai negara, terutama di negara-negara dengan sistem presidensial. Dalam berbagai karya sastra, peraturan semacam ini dikenal dengan berbagai nama. Diantaranya adalah kewenangan keputusan konstitusi, atau sebagian penulis menyebutnya sebagai kewenangan keputusan eksekutif atau kewenangan keputusan presiden.<sup>15</sup> Dengan dalih mengatasi pandemi Covid-19 di bidang keuangan, pemerintah mengajukan Perpu yang memotong kewenangan konstitusional ruang lingkup anggaran DPR. Sebelumnya, Pasal 12 ayat (2) mengatur bahwa perubahan postur atau rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara hanya diatur dengan atau berdasarkan peraturan pemerintah. Ini bertentangan dengan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mewajibkan adanya interaksi DPR dalam pengesahan anggaran APBN, "Presiden mengajukan rancangan Undang-Undang tentang APBN untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat memperhatikan rekomendasi Dewan Perwakilan Daerah.

Peraturan tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Negara. Stabilitas Perekonomian dan/atau Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang. Banyak pihak yang khawatir ketika terbitnya Undang-Undang mengurangi peran konstitusional DPR, namun proses kesepakatan politik DPR akhirnya menyetujui skema tersebut dengan alasan krisis di masa pandemi

---

<sup>15</sup> ARSIL, Fitra. Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perpu: Studi Perbandingan Pena-gaturan dan Penggunaan Perpu di Negara -Negara Presidensial. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Depok, v.48, n. 1, hal. 1-21, 2018.

Covid-19.<sup>16</sup> Penulis juga mengidentifikasi adanya kecenderungan konstelasi kongruen pada partai politik yang mendukung pemerintah sebagai partai mayoritas, sehingga kebijakan Presiden lebih mudah disetujui, namun mengurangi fungsi *check and balances* parlemen.

## **KESIMPULAN**

Dalam Konstitusi Indonesia, terdapat kebingungan dan ketidakjelasan dalam pengaturan mengenai keadaan darurat meskipun Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 memberikan Presiden wewenang untuk menetapkan keadaan darurat, norma pengaturan yang jelas mengenai batasan dan diperbolehkannya penyimpangan selama keadaan darurat tidak dijelaskan dengan rinci dalam Konstitusi. Selain itu, pengalaman masa lalu menunjukkan adanya ketidakpastian dan kelemahan dalam mekanisme pengawasan terhadap eksekutif selama keadaan darurat, yang dapat berdampak negatif pada supremasi hukum, hak asasi manusia, dan penegakan konstitusi selama krisis. Sebagai rekomendasi, perlu ada amendemen Konstitusi untuk mengatur dengan lebih jelas kewenangan dan batasan selama keadaan darurat, termasuk mekanisme pengawasan oleh lembaga legislatif. Hal ini penting untuk memastikan keberlakuan konstitusi tetap terjaga selama situasi darurat, sambil menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia. Selain itu, perlu dipertimbangkan revisi undang-undang yang terkait dengan keadaan darurat dan penanggulangan bencana untuk memperbaiki mekanisme pengambilan keputusan dan komunikasi selama situasi krisis. Masyarakat sipil dan lembaga hak asasi manusia juga harus terus mengawasi dan mengadvokasi agar keadaan darurat tidak mengarah pada pelanggaran hak asasi manusia dan penyalahgunaan kekuasaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ramraj, Victor V.; Ahirvindhani, Arun K. (2010). *Emergency Powers in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Desierto, Diane A. (2012). *Necessity, And National Emergency Clauses: Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ashiddiqi, Jimly. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Oraa, Jaime. (1992). *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Oxford: Clarendon Press.

### Jurnal

- Baskoro, Dewo; Arsil, Fitra; Ayuni, Qurrata. (2020). Kewenangan Pemegang Kekuasaan Indonesia Terkait Keadaan Darurat Dalam Ketentuan Undang-Undang Keadaan Darurat. Dalam: Susetyo, Heru; Wagstein, Patricia Rinwigati; Cahyono, Akhmad Budi. *Memajukan Supremasi Hukum dalam Konteks Global*. London: CRC Press, hal. 81-89.
- Arsil, Fitra; Ayuni, Qurrata. (2020). Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Depok, v.50, n. 2, hal. 423-446.
- Djohari, Djohari. (2011). Penerapan Norma Hukum Tata Negara Darurat Serta Kaitannya Dengan Penanggulangan-gan Gangguan Keamanan Dan Bencana Tsunami Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. *Jurnal Ilmu Hukum*, Jambi, v.2, n. 3, hal. 64-85.
- Al-Rahab, Amiruddin. (2006). Operasi-Operasi Militer di Papua, Pagar Mekan Tanaman? *Jurnal Penelitian Politik*, Depok, v.3, n. 3.
- Arsil, Fitra. (2018). Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pena-gaturan dan Penggunaan Perppu di Negara -Negara Presidensial. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Depok, v.48, n. 1, 1-21.

### Majalah

- Majalah Tempo. (2003, Agustus 25). Mengapa Aceh Berontak. Jakarta.

### Buku terjemahan

- Osborne, Robin. (2001). *Kibaran Sampari: Gerakan Pembebasan OPM dan Perang Rahasia di Papua Barat Amiruddin al Rahab*. (terjemahan). Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat