



Editorial Office: Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.

Email : respublica@mail.uns.ac.id

Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG PADA MASA PANDEMI COVID-19 DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DARURAT

Elma Dzakya Salsabila Rein Hart¹, Maria Madalina²

1 *Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: elmadzakya_s@gmail.com*

2 *Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: mariamadalina@gmail.com*

Artikel	Abstrak
<p>Kata kunci: Hukum Tata Negara Darurat, Pandemi Covid-19, Perppu.</p> <p>Vol. 8 No. 1 2024</p>	<p>Hukum Tata Negara Darurat mengatur bagaimana hukum memberikan ruang bagi negara dalam menentukan kebijakan melalui instrumen hukum dalam kondisi yang mendesak, memaksa, dan telah mengganggu stabilitas negara maupun ketertiban umum. Kondisi darurat negara pada masa pandemi Covid-19, pemerintah Indonesia menggunakan instrumen Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Tindakan pemerintah tersebut apakah telah berdasar pada konstitusi dan memenuhi indikator kondisi darurat akan dianalisis dalam penelitian ini. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis, yakni menganalisis hakikat keadaan darurat negara (state of emergency) sebagai dasar pembentukan perppu. Bahwa ketentuan hukum yang berlaku dan mengatur mengenai keadaan bahaya atau keadaan darurat ini adalah ketentuan pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Indonesia memilih tiga pendekatan utama pemberlakuan tindakan darurat dalam penanganan Covid-19, yaitu: 1) mengandalkan ketentuan dalam konstitusi yang mengatur mengenai keadaan darurat; 2) menggunakan undang-undang yang ada untuk memberikan dasar bagi tindakan darurat atau membentuk undang-undang baru; dan 3) pendekatan yang ambigu yang tidak memiliki dasar hukum yang eksplisit, seperti tindakan eksekutif yang tidak memiliki (atau tampaknya tidak memiliki) landasan hukum yang spesifik. Penetapan status darurat bencana nasional dan status kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan opsi yang diambil pemerintah dalam menghadapi situasi darurat pandemi Covid-19. Pemerintah cenderung melihat bencana sebagai bagian yang terpisah keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUN NRI Tahun 1945.</p>

PENDAHULUAN

Pada bulan Desember tahun 2019, kasus pertama pneumonia misterius yang mengejutkan menyebar secara luas dan cepat diketahui bersumber dan berkembang di Wuhan, Cina. Pneumonia atau radang paru-paru aneh ini awalnya diketahui bernama Novel Corona Virus 2019 nama baru pada 11 Februari 2020 untuk pneumonia itu adalah coronavirus disease (Covid19). Covid-19 adalah wabah virus yang ditularkan melalui hewan dan ditularkan kepada manusia. Beberapa jenis corona virus dapat menyebabkan infeksi pada saluran pernafasan yang ada dalam tubuh manusia. Mulai dari batuk dan juga pilek sampai kepada infeksi penyakit yang lebih serius seperti *Middle East Respiration (MERS)* dan *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)*³. Pada 29 Januari 2021, di 215 negara atau wilayah, total kasus terkonfirmasi Covid-19 adalah 87,6 juta angka positif, dan jumlah kematian hingga 1,9 juta.⁴ Pemerintah Indonesia menyatakan darurat nasional atas wabah Covid-19 pada 2 Maret 2020. Terkait Covid19, Pemerintah Indonesia telah menetapkan kebijakan pencegahan penyebaran Covid-19 dan telah mengeluarkan 3 (tiga) kebijakan, antara lain Penyakit Menular Virus Corona19 (COVID-19), Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Percepatan Penyelesaian Kendala Sosial Berskala Besar Terkait Wabah Novel Coronavirus Pneumonia Tahun 2019, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, ditetapkan pada Selasa (31/3) dan terdiri dari 29 pasal.

Menurut Kepala Biro Hukum Sekjen Kemenkeu Rina Widiyani Wahyuningdyah, Perppu ini sangat komprehensif karena membahas dan menyinergikan kebijakan di bidang fiskal serta moneter, khususnya di bidang kebijakan stabilitas keuangan. Perppu dibuat gunaantisipasi kemungkinan yang akan terjadi. Bahwa Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini memang berisi menyatakan tidak berlakunya serangkaian pasal-pasal peraturan perundang-undangan untuk

³ Backer JA, Klinkenberg D, Wallinga J. (2020). Incubation period of 2019 novel coronavirus (2019-nCoV) infections among travellers from Wuhan, China. *Journal of Eurosurveillance*. 25(5), hlm.2

⁴ Awal, M. M., Ludiana, T., & Ichsan, M. N. (2022). ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN WABAH COVID-19 SEBAGAI KEBIJAKAN DARURAT MENURUT HUKUM TATA NEGARA DARURAT. *JURNAL ILMIAH LIVING LAW*, 14(2), 168-181.

kepentingan penanganan dan antisipasi dampak COVID-19. Namun hal ini bukan berarti mencabut. Perppu ini sebagai suatu instrumen hukum yang memang disediakan oleh Undang-Undang Dasar 1945 untuk sesuatu yang dibutuhkan sebagai percepatan dalam kondisi yang darurat.

Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat) atau dalam terminologi lain disebut sebagai *state of emergency*, merupakan kondisi dimana pemerintah dalam sebuah negara melakukan sebuah respon luar biasa (*extraordinary response*) dalam menyikapi ancaman yang dihadapi sebuah negara. Praktik hukum tata negara dalam kondisi darurat tersebut dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat).⁵ Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai istilah HTN Darurat sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan caracara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Hukum Tata negara Darurat (HTN Darurat) selaku Hukum Tata Negara Darurat dalam bahaya atau darurat, ialah rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa.⁶ Negara dalam keadaan darurat mencakup materi yang lebih luas daripada perbincangan mengenai hukum tata negara darurat. Pokok bahasan mengenai “*state of emergency*” harus dibedakan dengan pokok bahasan mengenai “*emergency law*”, yang kedua sama-sama mempunyai kandungan materi lebih luas dari istilah hukum tata negara darurat atau “*martial law*” dan “*constitutional law in a state of emergency*”.⁷ Berdasarkan uraian di atas, penulis hendak menganalisis penerapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam perspektif hukum tata negara darurat.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian yang dalam pengkajiannya dengan mengacu dan mendasarkan pada norma-norma dan kaidah-kaidah hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori dan doktrin hukum, yurisprudensi, dan

⁵ Nuh, M. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 18(2), hlm.229

⁶ Asshiddiqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, hlm.7

⁷ *Ibid*, hlm.16

bahan-bahan kepustakaan lainnya yang relevan dengan topik penelitian.⁸ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis, yakni menganalisis hakikat keadaan darurat negara (state of emergency) sebagai dasar pembentukan perppu.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Perppu Pada Masa Pandemi Covid 19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat

Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah tidak ada artinya jika tidak dilaksanakan. Penegakan kebijakan jauh lebih penting daripada perumusannya. Karena, jika tidak dijalankan, kebijaksanaan tidak lebih dari mimpi atau rencana yang baik, dan disimpan dengan hati-hati. Oleh karena itu, segala kebijakan dan program yang dikembangkan oleh pemerintah selalu dilaksanakan.⁹ Istilah pemerintahan darurat dalam konstitusi UUD 1945, konstitusi darurat terjadi dalam kondisi undang-undang itu disahkan dalam keadaan darurat di negara Indonesia. Keadaan darurat yang ditentukan dengan indikator yang diatur dalam konstitusi seperti keadaan berbahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, mengharuskan negara untuk membuat tindakan segera dengan cara yang luar biasa.¹⁰ Indikator utama dalam Hukum Tata Negara Darurat diantaranya:¹¹.

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

Praktik pemberlakuan keadaan darurat yang demikian itu sulit untuk dianggap sah dan “*legitimate*” (*legal and legitimate*) karena hanya didasarkan atas kehendak subjektif penentu kebijakan saja. Dalam keadaan demikian, tidak diperkenankan dilakukannya tindakan-tindakan

⁸ Marzuki, Peter Mahmud, (2011). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenda Media, hlm.32

⁹ Sholichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Jakarta, Bumi Aksara, 2008, Hal. 5-7

¹⁰ Awal, M. M., Ludiana, T., & Ichsan, M. N. (2022). ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN WABAH COVID-19 SEBAGAI KEBIJAKAN DARURAT MENURUT HUKUM TATA NEGARA DARURAT. *JURNAL ILMIAH LIVING LAW*, 14(2), 168-181.

¹¹ Asshiddiqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, hlm.15

yang bersifat ekstra-konstitusional, di luar ketentuan hukum yang biasa atau *normal (ordinary law)*. Penyimpangan terhadap norma-norma hukum yang normal tidak dapat ditoleransi, meskipun dilakukan dengan maksud-maksud yang mulia untuk ketertiban umum (*public order*) atau kepentingan umum (*public interest*).¹²

Hukum Tata Negara Darurat memiliki dua landasan konstitusional yang mendasarinya dalam UUD NRI tahun 1945, yakni Pasal 12 dan Pasal 22, Pasal 12 UUD NRI tahun 1945 mengatur tentang negara dalam Keadaan Bahaya, sedang dalam pasal 22 UUD NRI tahun 1945 mengatur tentang kegentingan memaksa dan kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perppu. Pasal 12 UUD NRI tahun 1945 memerintahkan pada pembentuk Undang-Undang untuk membentuk Undang-Undang berupa syarat-syarat Keadaan Bahaya. Keadaan Bahaya diatur dalam UU Nomor. 23 tahun 1959. Undang-Undang inilah yang mengatur mengenai syarat-syarat atau kriteria yang menjadi dasar Presiden dalam menetapkan Keadaan Bahaya, dan akibat Keadaan Bahaya (Dengan penetapan Darurat Sipil; Penetapan Darurat Militer; Penetapan Darurat Perang). Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 ini ditentukan bahwa Presiden memiliki kewenangan dalam Hal Ihwal Kegentingan yang memaksa Presiden dapat menetapkan Perppu yang muatannya adalah muatan Undang-Undang, dan Perppu ini dapat berubah menjadi Undang-Undang, manakalah dalam sidang selanjutnya isi daripada Perppu ini disetujui oleh DPR, namun sebaliknya jika Perppu ini tidak disetujui oleh DPR maka tidak dapat dijadikan Undang-Undang.¹³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Perppu diatur dalam pasal 22 UUD 1945 yang memuat antara lain:

Pasal 22 UUD 1945

1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.¹⁴

Peraturan yang mengatur mengenai keadaan bahaya atau keadaan darurat ini adalah ketentuan pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya. Hukum Tata Negara Darurat (HTND) atau

¹² *Ibid*, hlm.21

¹³ Michael, T. (2020). Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia. *Jurnal Mimbar Keadilan*, 13(2), hlm.167

¹⁴ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal22.

dalam terminologi lain disebut sebagai *state of emergency*, merupakan kondisi dimana pemerintah dalam melakukan sebuah respon atau tindakan luar biasa (*extraordinary respond*) dalam menyikapi ancaman yang dihadapi sebuah negara.¹⁵ Pengaktifan terhadap HTND menanggukkan fungsi normal sebuah pemerintahan, mempersilakan otoritas pemerintah untuk menanggukkan kebebasan sipil warga negara dan bahkan menanggukkan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM). Disebut hukum darurat dimaksudkan untuk berlaku dimaksudkan untuk berlaku dalam kondisi tidak normal. Norma-norma pengaturan hukum darurat, perangkat-perangkat penegakan hukumnya maupun pembentukannya berbeda dengan hukum normal atau malah dapat juga bertentangan, dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan apa saja.¹⁶

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

Melacak original intent pasal 12 UUD 1945 terhadap situasi yang disebut sebagai Martial law atau disebutkan sebagai keadaan “*staat van beleg*”. Kedua istilah tersebut menjelaskan situasi negara dalam keadaan ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*). *Staat van beleg* berasal dari konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa bila Negara dikepung musuh/keadaan bahaya maka kekuasaan sipil untuk sementara beralih kekuasaan militer. Pembentukan Perppu dengan tujuan untuk kepentingan Presiden dalam ketentuan UUD 1945 perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai suatu keadaan darurat negara (*state of emergency*) tidak ditemukan landasan hukumnya yang tepat. Lebih lanjut dikatakan bahwa secara konstitusional berkenaan hak Presiden untuk memberlakukan keadaan darurat sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945, apakah yang dimaksud dengan keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa dan dalam keadaan bagaimana sehingga suatu keadaan bahaya dan kegentingan yang

¹⁵ Bima, M. (2019). Implementation of State of Emergency Within The Constitutional Law System in Indonesia. *Journal Diponegoro Law Review*, 4(1), hlm.124

¹⁶ Ilahi, B. K. & Haykal. (2021). Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penganggulangan Pandemi Covid-19. *Jurnal Rechtvinding*, 10(1), hlm.3

memaksa dapat dikualifisir sebagai keadaan darurat negara, hal ini tidak ditemukan dalam rumusan pasal-pasal dalam UUD 1945.

Presiden baik selaku kepala negara maupun selaku kepala pemerintahan mempunyai kewenangan konstitusional dalam menetapkan Perppu untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka penyelamatan bangsa dan negara. Materi atau isi yang dimuat dalam Perppu tentunya tergantung pada kebutuhan nyata yang dihadapi negara (*the actual legal necessity*). Perppu meskipun lahir dari suatu keadaan “kegentingan yang memaksa”, tetap harus dapat diuji oleh lembaga peradilan. Namun, UUD 1945 tidak menentukan secara tegas lembaga mana yang berwenang menguji Perppu. Dari ketentuan UUD 1945 maupun dalam UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 2004 jo UU No. 3 Tahun 2009, tidak diketemukan norma yang secara tegas mengatur kewenangan lembaga judisial untuk menguji Perppu.

Mahkamah Konstitusi telah menguji Perppu. Dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan No. 145/PUU-VII/2009 Mahkamah mendalilkan bahwa Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang, maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perppu tersebut telah menjadi undang-undang.

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

- a. UUD NRI 1945
- b. UU tentang keadaan bahaya
- c. Pernyataan, deklarasi, atau proklamasi keadaan bahaya dalam bentuk Peraturan Presiden atau dalam bentuk keputusan Presiden tentang berlakunya keadaan bahaya
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

- e. Peraturan Perundang-undangan lain dari masa sebelumnya yang dalam keadaan bahaya dianggap masih tetap berlaku
- f. Peraturan-peraturan lain yang ditetapkan oleh penguasa keadaan darurat sesuai dengan kebutuhan dalam praktik.

Bersamaan dengan dinyatakan berlakunya keadaan bahaya atau keadaan darurat dalam Perpres, terkadang diperlukan peraturan tersendiri yang akan mengatur hal-hal berkenaan dengan dasar-dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan selama masa keadaan darurat itu. Untuk itu, bentuk peraturannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan akan materi ketentuan yang perlu diatur apakah bersifat mengubah undang-undang atau peraturan yang lebih rendah dari undang-undang. Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan Negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu dalam bahasa Inggris disebut "*martial law*" atau "*emergency legislation*". Dipandang dari segi isinya, peraturan deikian sebenarnya merupakan "*legislative act*" atau undang-undang, tetapi karena keadaan darurat tidak memungkinkan untuk mem bahas nya bersama-sama dengan parlemen, maka kepala pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen yaitu dalam bentuk peraturan yang khusus yang disebut "*martial law*", "*emergency law*", atau "*emergency legislation*". Dalam pasal 22 UUD 1945 ditentukan sebagai berikut:¹⁷

- a. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
- b. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut
- c. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut

Syarat materiil untuk penetapan Perppu itu ada tiga, yaitu:¹⁸

¹⁷ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 22

¹⁸ Nuh, M. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 18(2), hlm.233

- a. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "*reasonable necessity*"
- b. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu
- c. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Indonesia pada masa pandemi Covid-19 adalah:¹⁹

- a. Maklumat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor: Mak/2/III/2020 (Maklumat) tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (COVID-19) pada 19 Maret 2020.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu 1-2020) Pada 31 Maret 2020.
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Beskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (PP 21-2020) pada 31 Maret 2020.
- d. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (Permenkes 9-2020) pada 3 April 2020.
- e. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Berpergian Ke Luar Daerah Dan/Ata Kegiatan Mudik Bagi Aparatur Sipil Negara Dalam upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 (SE 36-2020) pada 30 Maret 2020.

Seluruh norma hukum apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24-2007) bahwa Covid-19 bagian bencana

¹⁹ Michael, T. (2020). Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia. *Jurnal Mimbar Keadilan*, 13(2), hlm.165-166

non alam. Dalam analisis yang disampaikan oleh Grogan masing-masing pilihan kedaruratan tersebut berimplikasi kepada demokrasi dan kebebasan di masing-masing negara.²⁰ Pilihan kedaruratan berdasar konstitusi mirip dengan ketentuan keadaan bahaya dalam pasal 12 UUD 1945. Memberikan kekuasaan besar kepada penguasa darurat dan dapat melakukan berbagai macam penyimpangan hukum. Jika melihat kebijakan yang diambil oleh pemerintah di Indonesia dalam menghadapi kondisi pandemi Covid-19 maka yang dominan dilakukan adalah pilihan *legislative model*, yaitu melakukan aktivasi kedaruratan berdasar undang-undang.

Pilihan ini ditandai dengan penerbitan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang merupakan aktivasi Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan yang kemudian disusul penerbitan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai bencana nasional yang merupakan aktivasi terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

Pengaturan mengenai keadaan bahaya di dalam beberapa peraturan perundang-undangan dapat dilihat di dalam tabel berikut ini.

Tabel 1. Peraturan tentang Keadaan Bahaya²¹

No	Undang-Undang / Keadaan Bahaya Perppu
1	UU No. 6 Tahun 1946 Keadaan bahaya dinyatakan, jika terjadi: serangan, bahaya serangan, pemberontakan atau perusuhan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya bencana alam

²⁰ Grogan, Joelle. (2020). States of Emergency: Analysing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19. *European Journal of Law Reform*. (22) 4, hlm.338

²¹ Hantoro, N. M. (2021). Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat (Evaluation of the Legal Framework for Handling the Covid-19 Pandemic in the Perspective of Emergency Constitutional Law). *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 12(2), hlm.206

-
- 2 UU No. 74 Tahun 1957 Seluruh wilayah atau tiap-tiap bagian wilayah Indonesia dapat dinyatakan dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat atau keadaan perang, oleh Presiden atas keputusan Dewan Menteri, apabila:
- a) keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa.
 - b) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.
-
- 3 Perppu No. 23 Tahun 1959 Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- a) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
 - b) hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada
-

atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

keadaan darurat Negara (*State of Emergency*) tentang keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dari tindakan pemerintah untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) dalam rangka penyelamatan kepentingan bangsa dan Negara landasan hukumnya ada dalam Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 UUD 1945 menegaskan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.²² Penggunaan Pasal 12 UUD 1945 lebih berfokus pada kewenangan Presiden selaku kepala negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari gangguan luar Negara.

Klausul konstitusional terkait HTND terdapat pasal 12 UUD 1945. Pasal ini dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam kondisi keadaan bahaya atau *state of emergency*. Pasal 12 UUD 1945 menyatakan ”Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Klausul ini memberikan kewenangan bagi presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau *state of emergency* sebagai kepala negara. Sehingga memberikan kekuasaan bagi Presiden Indonesia untuk melakukan penyimpangan hukum dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional.²³

Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Melacak *original intent* pasal 12 UUD 1945 terhadap situasi yang disebut sebagai *Martial law* atau disebutkan sebagai keadaan ”*staat van beleg*”. Kedua istilah tersebut menjelaskan situasi negara dalam keadaan ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*). *Staat van beleg* berasal dari konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa bila Negara dikepung musuh/keadaan bahaya maka kekuasaan sipil untuk sementara beralih kekuasaan militer. Konsepsi pasal 12 UUD 1945 juga dapat dimaknai dari pemahaman perundang-undangan yang pernah lahir berdasar pasal tersebut.

²² Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 12

²³ Jacob, C. E. (2019). Tinjauan Yuridis Terhadap Penetapan Keadaan Darurat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Lex Et Societatis*, 7(6), hlm.63

Pasal 22 UUD 1945 menegaskan bahwa "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang".²⁴ Penggunaan Pasal 22 UUD 1945 berada pada ranah (domain) pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu. Dengan demikian lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak. Jika dicermati ketentuan UUD 1945 maka terdapat 3 (tiga) unsur penting secara bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: pertama, unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); kedua, unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable neccesity*), dan ketiga, unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.²⁵

Praktik selama ini, Perppu tidak selalu dikaitkan dengan keadaan bahaya atau darurat sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga memberi kesan bahwa kegentingan memaksa tidak harus darurat. Pada pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan kriteria kegentingan memaksa sebagai indikator jika Presiden ingin menetapkan Perppu. Sejarah pembentukan Perppu di Indonesia, Perppu yang dibentuk oleh tujuh Presiden yang menggunakan kewenangan tersebut, pada umumnya merupakan pengaturan di bidang ekonomi dan menunjukkan kriteria-kriteria antara lain: bersifat mendesak karena keterbatasan waktu, mengandung unsur terjadinya krisis, adanya kekosongan hukum, adanya aturan yang tidak memadai sehingga butuh penyempurnaan, serta penundaan pemberlakuan suatu ketentuan undang-undang.

Terdapat beberapa cara berbeda yang dilakukan oleh negara dalam situasi tanggap darurat pandemi Covid-19. Ada tiga pendekatan utama pemberlakuan tindakan darurat dalam penanganan Covid-19, yaitu: 1) mengandalkan ketentuan dalam konstitusi yang mengatur mengenai keadaan darurat; 2) menggunakan undang-undang yang ada untuk memberikan dasar bagi tindakan darurat atau membentuk undang-undang baru; dan 3) pendekatan yang ambigu yang tidak memiliki dasar hukum yang eksplisit, seperti tindakan eksekutif yang tidak memiliki (atau tampaknya tidak memiliki) landasan hukum yang spesifik.

²⁴ *Ibid*, Pasal 22

²⁵ Nuh, M. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 18(2), hlm.231

Pemerintah Republik Indonesia memilih, penetapan status darurat bencana nasional dan status kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan opsi yang diambil pemerintah dalam menghadapi situasi darurat pandemi Covid-19. Pengaturan mengenai bencana dan keadaan bahaya tidak bisa dilepaskan antara satu sama lain. Keduanya memiliki ciri kedaruratan meskipun dengan kerangka penanganan yang berbeda. Pemerintah cenderung melihat bencana sebagai bagian yang terpisah keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUN NRI Tahun 1945. Hal ini terlihat dari pilihan pemerintah untuk tidak menjadikan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional dalam penetapan status darurat penanggulangan pandemi Covid-19.

KESIMPULAN

Hukum Tata Negara Darurat (HTND) atau dalam terminologi lain disebut sebagai *state of emergency* atau tindakan luar biasa (*extraordinary respond*) dalam menyikapi ancaman yang dihadapi sebuah negara. Ada 2 (dua) kategori dari adanya keadaan luar biasa atau keadaan darurat negara (*state of emergency*), yaitu: keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Pemerintah Republik Indonesia memilih tiga pendekatan utama pemberlakuan tindakan darurat dalam penanganan Covid-19, yaitu: 1) mengandalkan ketentuan dalam konstitusi yang mengatur mengenai keadaan darurat; 2) menggunakan undang-undang yang ada untuk memberikan dasar bagi tindakan darurat atau membentuk undang-undang baru; dan 3) pendekatan yang ambigu yang tidak memiliki dasar hukum yang eksplisit, seperti tindakan eksekutif yang tidak memiliki (atau tampaknya tidak memiliki) landasan hukum yang spesifik. Penetapan status darurat bencana nasional dan status kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan opsi yang diambil pemerintah dalam menghadapi situasi darurat pandemi Covid-19. Pemerintah cenderung melihat bencana sebagai bagian yang terpisah keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUN NRI Tahun 1945. Hal ini terlihat dari pilihan pemerintah untuk tidak menjadikan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional dalam penetapan status darurat penanggulangan pandemi Covid-19.

DAFTAR PUSTAKA

Legal Documents

Asshiddiqie, J. (2007). Hukum Tata Negara Darurat. Jakarta: Rajawali Press.

Awal, M. M., Ludiana, T., & Ichsan, M. N. (2022). ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN WABAH COVID-19 SEBAGAI KEBIJAKAN DARURAT MENURUT HUKUM TATA NEGARA DARURAT. JURNAL ILMIAH LIVING LAW, 14(2), 168-181.

- Awal, M. M., Ludiana, T., & Ichsan, M. N. (2022). ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENANGANAN WABAH COVID-19 SEBAGAI KEBIJAKAN DARURAT MENURUT HUKUM TATA NEGARA DARURAT. *JURNAL ILMIAH LIVING LAW*, 14(2), 168-181.
- Backer JA, Klinkenberg D, Wallinga J. (2020). Incubation period of 2019 novel coronavirus (2019-nCoV) infections among travellers from Wuhan, China. *Journal of Eurosurveillance*. 25(5), hlm.2
- Bima, M. (2019). Implementation of State of Emergency Within The Constitutional Law System in Indonesia. *Journal Diponegoro Law Review*, 4(1), hlm.124
- Grogan, Joelle. (2020). States of Emergency: Analysing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19. *European Journal of Law Reform*. (22) 4, hlm.338
- Hantoro, N. M. (2021). Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat (Evaluation of the Legal Framework for Handling the Covid-19 Pandemic in the Perspective of Emergency Constitutional Law). *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 12(2), hlm.206
- Ilahi, B. K. & Haykal. (2021). Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penganggulangan Pandemi Covid-19. *Jurnal Rechtvinding*, 10(1), hlm.3
- Jacob, C. E. (2019). Tinjauan Yuridis Terhadap Penetapan Keadaan Darurat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Lex Et Societatis*, 7(6), hlm.63
- Marzuki, Peter Mahmud, (2011). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenda Media, hlm.32
- Michael, T. (2020). Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia. *Jurnal Mimbar Keadilan*, 13(2), hlm.167
- Michael, T. (2020). Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia. *Jurnal Mimbar Keadilan*, 13(2), hlm.165-166
- Nuh, M. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 18(2), hlm.229
- Nuh, M. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 18(2), hlm.233
- Nuh, M. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum* 18(2), hlm.231
- Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 2008, Hal. 5-7
- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.