

KERANGKA HUKUM DALAM PENAFSIRAN KEADAAN DARURAT SEBAGAI DASAR PRESIDEN MENGELUARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSI

Isnayanti^{1*}

¹Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo, Kota Kendari

*Correspondence: isnayanti@uho.ac.id

ARTICLE HISTORY

Terkirim: 07.05.2025

Diterima: 05.06.2025

Publikasi: 29.06.2025

ARTICLE LICENSE

Copyright © 2025 The Author(s): This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

ABSTRAK

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, keadaan darurat menjadi dasar konstitusional bagi Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Namun, ketentuan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 belum memberikan parameter yang tegas mengenai makna "keadaan bahaya" dan "kegentingan yang memaksa", sehingga menimbulkan celah interpretasi yang berpotensi dimanfaatkan secara politis. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kerangka hukum penafsiran keadaan darurat sebagai dasar Presiden mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam perspektif konstitusi. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun pembentukan Perppu merupakan hak prerogatif Presiden, penggunaannya harus memenuhi prinsip konstitusionalisme, seperti prinsip proporsionalitas, akuntabilitas, dan pembatasan waktu. Oleh karena itu, diperlukan penjabaran hukum yang lebih komprehensif mengenai kriteria keadaan darurat agar pembentukan Perppu tetap berada dalam koridor hukum dan tidak menimbulkan penyimpangan kekuasaan. Penegasan ini menjadi penting untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan akan respons cepat terhadap krisis dan perlindungan prinsip negara hukum.

Kata kunci: keadaan darurat, Perppu, kegentingan yang memaksa, konstitusi, kekuasaan Presiden.

ABSTRACT

In Indonesia's constitutional system, a state of emergency serves as the constitutional basis for the President to issue Government Regulations in Lieu of Law (Perppu). However, Articles 12 and 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia do not provide clear and measurable parameters for interpreting the terms "state of danger" and "compelling urgency," thus creating potential loopholes for political misuse. This study aims to examine the legal framework for interpreting emergencies as the basis for presidential legislation from a constitutional perspective. The research is a normative legal study using statute and conceptual approaches. The findings reveal that while the issuance of Perppu is a presidential prerogative, its use must adhere to the principles of constitutionalism, including proportionality, accountability, and temporal limitation. Therefore, a more detailed legal elaboration on the criteria of a state of emergency is necessary to ensure that Perppu issuance remains within legal boundaries and avoids abuse of power. This clarification is essential to maintain a balance between the need for swift legal responses in crisis situations and the protection of the rule of law.

Keywords: state of emergency, Perppu, compelling urgency, constitution, presidential power

A. Pendahuluan

Dari perspektif ketatanegaraan, keadaan darurat merupakan salah satu fenomena hukum paling kompleks dalam penyelenggaraan negara modern. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, konsep keadaan darurat bukan hanya alat praktis untuk mengelola situasi krisis, tetapi juga merupakan ekspresi dialektika antara kekuasaan eksekutif dan kedaulatan konstitusional (Fitri Atur Arum & Enika Maya Oktavia, 2023). Dalam kondisi tertentu, negara membutuhkan fleksibilitas hukum untuk merespons keadaan luar biasa, tetapi harus tetap berada dalam batasan konstitusional untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, pengaturan keadaan darurat dalam sistem hukum Indonesia memainkan peran strategis dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan negara akan tindakan cepat dan perlindungan supremasi hukum.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara eksplisit memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan keadaan darurat melalui kewenangan yang diberikan kepada Presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan, Presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Salah satu bentuk kewenangan konstitusional Presiden dalam konteks kedaruratan adalah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden dapat menetapkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Selain itu, Pasal 12 UUD NRI 1945 juga mengatur kewenangan Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya. Kedua pasal tersebut menjadi kerangka normatif utama dalam pengaturan keadaan darurat di Indonesia, yang pada hakikatnya mengandung implikasi penting terhadap pembatasan maupun perluasan kekuasaan eksekutif di masa krisis.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu bentuk peraturan pemerintah. Meskipun secara formal merupakan peraturan pemerintah, Perppu memiliki status substantif dan mengikat yang sama dengan undang-undang. Hal ini tercermin dalam hierarki peraturan perundang-undangan, di mana Perppu sejajar dengan undang-undang, tepat di bawah ketetapan MPR. Kesetaraan ini juga ditegaskan kembali dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa "*materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang.*"

Kerangka hukum keadaan darurat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menghadirkan tantangan teoretis yang signifikan dalam penafsiran dan implementasinya. Di satu sisi, negara menuntut fleksibilitas untuk merespons ancaman yang dapat membahayakan eksistensi bangsa dan negara. Namun, di sisi lain, penerapan keadaan darurat berpotensi melanggar prinsip-prinsip dasar negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Kompleksitas ini semakin tampak ketika mengkaji bagaimana konstitusi memungkinkan

pengecualian yang sah dalam keadaan tertentu, yang dalam literatur hukum tata negara darurat dikenal sebagai konsep "*state of exception*" atau "*state of emergency*" (Ramadhan, 2022).

Dalam perspektif filosofis, keadaan darurat tidak dapat dilepaskan dari pertanyaan mendasar tentang hakikat kekuasaan negara dan legitimasinya. Landasan filosofis yang mendasari konsep keadaan darurat dalam sistem hukum Indonesia berakar pada pemahaman bahwa negara memiliki tanggung jawab fundamental untuk melindungi keselamatan dan kesejahteraan rakyatnya. Hal ini sejalan dengan konsep *salus populi suprema lex esto* yang menekankan bahwa keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi. Namun, implementasi prinsip ini dalam konteks Perppu menimbulkan perdebatan tentang batas-batas kewenangan Presiden dan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Tafsir konstitusi terhadap konsep keadaan darurat dalam UUD 1945 juga menghadirkan dimensi hermeneutik yang menarik. Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945, meskipun telah ada sejak awal pemberlakuan konstitusi, masih mengandung ketidakjelasan interpretif yang berimplikasi pada praktik ketatanegaraan. Frasa "kegentingan yang memaksa" dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, misalnya, memiliki sifat multitafsir yang memberikan ruang diskresi yang luas bagi Presiden dalam menentukan kondisi yang membenarkan pembentukan Perppu (Suhariyanto, 2021).

Konteks keadaan darurat dalam perspektif konstitusi Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari pengaruh teori-teori hukum tata negara darurat yang berkembang secara global. Pemikiran Carl Schmitt tentang "*state of exception*" dan konsep "*sovereign is he who decides on the exception*" memberikan kerangka teoretis untuk memahami dinamika kekuasaan dalam situasi darurat (Ayuni, 2021). Namun, dalam konteks Indonesia yang menganut sistem konstitusional dan prinsip negara hukum, aplikasi teori Schmitt harus ditempatkan dalam kerangka *checks and balances* dan perlindungan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*).

Mengingat beragamnya tantangan yang dihadapi Indonesia saat ini, mulai dari bencana alam dan pandemi hingga ancaman terorisme, penelitian kerangka hukum untuk keadaan darurat menjadi semakin mendesak. Pengalaman empiris Indonesia dalam menangani berbagai krisis menunjukkan bahwa kerangka hukum yang ada untuk keadaan darurat, khususnya Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, perlu diperbarui dan dilihat dalam konteks perkembangan sistem ketatanegaraan pascaamandemen UUD 1945. Hal ini semakin penting mengingat pelaksanaan keadaan darurat harus konsisten dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme modern, termasuk supremasi hukum, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan hak asasi manusia.

Dalam konteks inilah, kajian terhadap landasan filosofis konsep keadaan darurat sebagai dasar pembentukan Perppu menjadi sangat relevan. Pertanyaan mendasar tentang bagaimana nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip UUD 1945 memberikan legitimasi bagi tindakan-tindakan luar biasa dalam situasi darurat memerlukan eksplorasi mendalam. Demikian pula, tafsir konstitusi dalam memahami konsep negara dalam keadaan darurat perlu dikaji secara komprehensif untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Melalui pendekatan yang sistematis dan kritis, kajian ini

diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum tata negara darurat yang lebih responsif terhadap tantangan zaman namun tetap berpegang teguh pada nilai-nilai konstitusional Indonesia.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang berkaitan erat dengan isu hukum yang diteliti. Penelitian hukum normatif juga sering disebut sebagai penelitian doktrinal karena objek utama kajiannya adalah dokumen-dokumen hukum, seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin para ahli hukum. Dalam konteks ini, penelitian berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang diangkat.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasar dari persoalan yang dibahas, serta untuk mengidentifikasi konsistensi dan keselarasan antar norma dalam sistem hukum nasional. Sementara itu, pendekatan konseptual dilakukan untuk memahami konsep-konsep hukum yang relevan dalam menjelaskan isu hukum yang dianalisis, termasuk konsep keadilan, kepastian hukum, maupun perlindungan hak asasi manusia dalam konteks hukum positif Indonesia.

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta dokumen resmi lainnya yang bersifat otoritatif. Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli yang memberikan penjelasan dan interpretasi terhadap bahan hukum primer. Sementara itu, bahan hukum tersier digunakan untuk menunjang pemahaman terhadap istilah-istilah hukum dan membantu penelusuran sumber-sumber hukum lainnya, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

C. Pembahasan

1. Landasan filosofis Konsep Keadaan darurat sebagai dasar pembentukan Perppu

Keadaan darurat sebagai fenomena konstitusional tidak dapat dipisahkan dari landasan filosofis yang mendasari keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan modern. Dalam konteks Indonesia, pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) atas dasar "hal ihwal kepentingan yang memaksa", sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, memiliki akar filosofis yang kompleks dan multidimensi. Landasan filosofis ini tidak hanya berkaitan dengan teori klasik tentang kedaulatan dan legitimasi kekuasaan, tetapi juga dengan nilai-nilai fundamental negara Indonesia, khususnya Pancasila *filosofische grondslag* negara.

Secara teoretis, konsep keadaan darurat dalam konteks pembentukan Perppu dapat dilacak kembali kepada teori kontrak sosial yang dikembangkan oleh para filsuf politik klasik seperti Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean-Jacques Rousseau. Teori kontrak sosial mengajarkan bahwa legitimasi kekuasaan negara berasal dari kesepakatan kolektif (*social*

contract) antara individu-individu dalam masyarakat untuk menyerahkan sebagian hak-hak alamiah mereka kepada otoritas yang lebih tinggi demi mencapai keamanan, ketertiban, dan kesejahteraan bersama.

John Locke, dalam karyanya "*Second Treatise on Government*," secara eksplisit menggunakan adagium "*Salus populi suprema lex*" (keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi) sebagai epigrafe yang menunjukkan prinsip fundamental bagi pemerintahan. Locke menegaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi hak-hak alamiah manusia, termasuk hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak milik (Locke, 2004). Dalam konteks ini, ketika keadaan normal tidak dapat mengakomodasi ancaman terhadap hak-hak fundamental rakyat, pemerintah memiliki legitimasi untuk mengambil tindakan luar biasa, termasuk dalam pembentukan hukum melalui mekanisme yang berbeda dari prosedur legislasi normal.

Thomas Hobbes dalam *Leviathan* menegaskan bahwa dalam kondisi darurat, diperlukan kekuasaan yang kuat (*sovereign power*) untuk menciptakan situasi aman dan damai melalui penegakan hukum yang tegas, dimana penguasa memiliki legitimasi untuk mengambil tindakan luar biasa dan sepihak tanpa melalui prosedur yang biasa ketika negara dalam keadaan normal demi menjaga keamanan dan keselamatan negara. (Hobbes, 1974). Pada tahun 2017 pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perppu ini memberikan kewenangan kepada pemerintah membubarkan langsung ormas yang dianggap bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 tanpa proses peradilan.

Berdasarkan perspektif Hobbes, tindakan tersebut dapat dibenarkan karena dalam keadaan darurat penguasa berhak menggunakan kekuasaan absolut dalam situasi yang dianggap mengancam keamanan negara. Tindakan sepihak ini selaras dengan adagium *salus populi suprema lex esto*, di mana keselamatan negara ditempatkan di atas prosedur hukum formal. Namun, dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945, langkah tersebut justru berpotensi mereduksi prinsip deliberasi dan partisipasi rakyat yang dijamin oleh sila ke-4 Pancasila, yang menekankan musyawarah dan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan, sebab kewenangan pengadilan sebagai forum deliberatif dihapuskan. Sehingga *salus populi suprema lex esto* tidak terwujud secara substantif.

Adagium Latin *Salus populi suprema lex esto* yang pertama kali dikemukakan oleh Marcus Tullius Cicero dalam bukunya *De Legibus* memiliki makna filosofis yang mendalam dalam memahami landasan keadaan darurat. Prinsip ini menegaskan bahwa "keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi" dan menjadi justifikasi moral bagi tindakan-tindakan luar biasa yang diambil pemerintah dalam situasi darurat. Dalam konteks sistem hukum Indonesia, asas ini telah diimplementasikan dalam berbagai situasi krisis, termasuk pandemi COVID-19, di mana pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan pembatasan sosial dan ekonomi atas nama keselamatan masyarakat. Mahkamah Agung Indonesia, melalui Mahkamah Konstitusi, juga telah mengakui relevansi prinsip ini dalam konteks penyelenggaraan peradilan selama pandemi, di mana kepentingan keselamatan jiwa manusia (*hifz an-nafs*) dalam perspektif Maqashid Syariah menjadi pertimbangan utama (Fauziyyah et al., 2021).

Namun, penerapan asas *salus populi suprema lex esto* dalam konteks Indonesia tidak dapat dilakukan secara sembarangan. Sebagaimana ditegaskan oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie, asas ini hanya dapat digunakan ketika pemerintah secara resmi menetapkan keadaan darurat berdasarkan Pasal 12 UUD 1945. Tanpa penetapan status darurat yang sah, pemerintah tidak memiliki legitimasi untuk melanggar konstitusi dengan dalih keselamatan rakyat.

Sebagai *filosofische grondslag* negara Indonesia, Pancasila memberikan kerangka nilai yang unik dalam memahami konsep keadaan darurat dan pembentukan Perppu. Nilai-nilai Pancasila yang meliputi (Is Sadi, 2022):

1. Ketuhanan Yang Maha Esa, memberikan dimensi transendental pada pemahaman keadaan darurat. Dari perspektif ini, keadaan darurat bukan sekadar fenomena politik atau hukum, tetapi juga memiliki dimensi spiritual, di mana negara memiliki tanggung jawab moral untuk melindungi rakyatnya sebagai amanat Tuhan. Nilai ketuhanan ini tercermin dalam prinsip non-proselitisme dalam penanggulangan bencana yakni bantuan darurat tidak boleh disalahgunakan sebagai alat untuk menyebarkan agama tertentu. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat kritik terhadap distribusi bantuan darurat yang kerap dipolitisasi atau dikaitkan dengan afiliasi tertentu, sehingga penerapan nilai Ketuhanan ini belum sepenuhnya konsisten.
2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, menekankan bahwa dalam keadaan darurat sekalipun, martabat manusia harus tetap dijaga. Hal ini berarti bahwa pembentukan Perppu tidak boleh mengabaikan hak-hak asasi manusia fundamental (*non-derogable rights*) dan harus selalu mengutamakan prinsip-prinsip kemanusiaan universal. Dalam konteks penanggulangan bencana, misalnya, prioritas utama adalah penyelamatan jiwa manusia tanpa membedakan suku, agama, ras, atau golongan. Akan tetapi, sejumlah Perppu yang dikeluarkan di masa lalu, seperti Perppu Ormas, menuai kritik karena dianggap berpotensi membatasi hak-hak konstitusional warga. Ini menunjukkan adanya ketegangan antara prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab dengan praktik penerbitan Perppu.
3. Persatuan Indonesia, memberikan landasan filosofis untuk memahami bahwa keadaan darurat merupakan ancaman bagi persatuan bangsa yang harus ditangani bersama. Pembentukan Perppu dalam konteks ini harus memperkuat persatuan bangsa, bukan melemahkannya. Namun, faktanya terdapat Perppu yang justru dipandang sebagai instrumen politik untuk mempertahankan stabilitas kekuasaan, sehingga penerapannya menimbulkan pro-kontra di masyarakat dan justru berpotensi memecah belah.
4. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, menegaskan bahwa meskipun dalam keadaan darurat Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan Perppu secara sepihak, legitimasi demokratis tetap harus dijaga melalui persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Hal ini menunjukkan bahwa keadaan darurat tidak menghapuskan prinsip demokrasi, tetapi hanya memodifikasinya sesuai dengan kebutuhan situasi. Kenyataannya, mekanisme persetujuan DPR kerap dinilai hanya bersifat formalitas karena dominasi koalisi pemerintah yang kuat di parlemen, sehingga prinsip musyawarah perwakilan tidak sepenuhnya berjalan ideal.

5. Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, memberikan orientasi teleologis bahwa tujuan akhir dari penetapan keadaan darurat dan pembentukan Perppu adalah tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti bahwa kebijakan darurat tidak boleh hanya menguntungkan kelompok tertentu, tetapi harus berorientasi pada kepentingan rakyat secara keseluruhan. Namun, beberapa Perppu lebih banyak dipandang mengakomodasi kepentingan elit politik atau ekonomi dibandingkan secara nyata mendorong pemerataan keadilan sosial.

Dibandingkan dengan konsep negara hukum Barat, konsep negara hukum Pancasila menawarkan ciri-ciri unik untuk memahami keadaan darurat. Dalam negara hukum Pancasila, supremasi hukum tidak hanya formalistik tetapi juga substantif, yang mencerminkan nilai-nilai keadilan sosial dan kemanusiaan. Dalam konteks keadaan darurat, negara hukum Pancasila mengajarkan bahwa tindakan negara harus tetap terikat oleh nilai-nilai dasar Pancasila, meskipun menyimpang dari prosedur hukum yang normal. Hal ini berbeda dari konsep *state of exception* ala Carl Schmitt yang memberikan keleluasaan hampir tanpa batas kepada *sovereign* dalam keadaan darurat (Fitri Atur Arum & Enika Maya Oktavia, 2023). Namun demikian, pengalaman praktik penerbitan Perppu di Indonesia menunjukkan adanya jarak antara ideal normatif Pancasila dan realitas politik-hukum. Nilai-nilai Pancasila sering dijadikan justifikasi, tetapi penerapannya masih menghadapi tantangan berupa politisasi keadaan darurat, dominasi kekuasaan eksekutif, serta kurangnya kontrol substantif dari legislatif.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa keadaan darurat konstitusional dalam konteks Indonesia harus memenuhi tiga syarat fundamental yakni bersifat sementara, dimaksudkan untuk mengatasi krisis, dan harus ada pengembalian ke keadaan normal (Fitri Atur Arum & Enika Maya Oktavia, 2023). Ketiga syarat ini sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum Pancasila yang menekankan pada proporsionalitas, akuntabilitas, dan orientasi pada kesejahteraan rakyat.

Secara filosofis, keadaan darurat sebagai dasar pembentukan Perppu dapat dipahami melalui tiga dimensi fundamental, yakni :

1. Dimensi ontologis berkaitan dengan hakikat keberadaan keadaan darurat itu sendiri. Keadaan darurat bukanlah sesuatu yang artifisial atau diciptakan secara sewenang-wenang, tetapi merupakan kondisi objektif yang mengancam eksistensi negara dan kesejahteraan rakyat (Nuh, 2011). Dalam konteks Indonesia, keadaan darurat memiliki tiga unsur kumulatif yakni adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan adanya keterbatasan waktu (*limited time*).
2. Dimensi epistemologis berkaitan dengan cara mengetahui dan memahami keadaan darurat. Meskipun penilaian terhadap ada tidaknya keadaan darurat bersifat subjektif (berada di tangan Presiden), hal ini tidak berarti arbitrer. Penilaian subjektif ini harus didasarkan pada parameter objektif yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan konstitusional (Suhariyanto, 2021). Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memberikan parameter objektif berupa tiga syarat kumulatif untuk menentukan kepentingan yang memaksa.

3. Dimensi aksiologis berkaitan dengan nilai-nilai yang ingin dicapai melalui penetapan keadaan darurat dan pembentukan Perppu. Dalam konteks Indonesia, nilai-nilai yang ingin dicapai adalah nilai-nilai Pancasila yakni ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial(Is Sadi, 2022). Perppu yang dibentuk dalam keadaan darurat harus mampu mewujudkan nilai-nilai tersebut, bukan justru mengingkarinya.

Meskipun memiliki landasan filosofis yang kuat, konsep keadaan darurat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Carl Schmitt dalam teorinya tentang *state of exception* pernah digunakan untuk melegitimasi rezim totaliter Nazi di Jerman(Ramadhan, 2022). Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, landasan filosofis keadaan darurat harus dilengkapi dengan mekanisme *checks and balances* yang memadai. Beberapa prinsip yang harus dijaga dalam penerapan konsep keadaan darurat berdasarkan landasan filosofis Indonesia adalah *pertama*, prinsip proporsionalitas yang mengharuskan tindakan darurat sebanding dengan ancaman yang dihadapi; *kedua*, prinsip temporalitas yang membatasi durasi keadaan darurat; *ketiga*, prinsip akuntabilitas yang mengharuskan pertanggungjawaban kepada lembaga perwakilan rakyat; dan *keempat*, prinsip konstitusionalitas yang mengharuskan tindakan darurat tetap dalam koridor konstitusi.

Penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 merupakan contoh konkret bagaimana landasan filosofis keadaan darurat diimplementasikan dalam praktik. Perppu ini didasarkan pada asas *salus populi suprema lex esto* dengan mempertimbangkan ancaman terhadap stabilitas ekonomi nasional sebagai bagian dari keselamatan rakyat.

Dengan demikian, landasan filosofis keadaan darurat sebagai landasan pembentukan Perppu dalam konteks Indonesia merupakan sintesis unik antara teori-teori politik klasik, nilai-nilai universal kemanusiaan, dan kearifan lokal bangsa Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pancasila. Landasan filosofis ini tidak hanya memberikan legitimasi teoretis bagi tindakan luar biasa negara dalam situasi krisis, tetapi juga menetapkan batasan-batasan moral dan konstitusional yang harus dipatuhi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan menjunjung tinggi martabat manusia.

2. Pemaknaan Konstitusi terhadap Konsep Negara dalam Keadaan Darurat menurut UUD NRI Tahun 1945

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, konstitusi memberikan kewenangan luar biasa kepada Presiden dalam situasi-situasi tertentu yang dianggap sebagai keadaan tidak normal atau bersifat darurat. Hal ini tercermin dari adanya pengaturan mengenai keadaan bahaya dalam Pasal 12 serta kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Kedua pasal tersebut menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia tidak hanya mengatur kehidupan bernegara dalam keadaan normal, tetapi juga memberikan dasar hukum dalam menghadapi keadaan luar biasa yang mengancam stabilitas negara. Namun demikian, hingga saat ini masih terdapat perdebatan mengenai bagaimana semestinya konstitusi dimaknai dalam merespons keadaan darurat, baik dari segi batasan kewenangan, parameter kondisi, maupun bentuk produk hukum yang dapat diterbitkan oleh Presiden. Oleh karena itu, penting untuk menelaah lebih dalam pemaknaan konstitusi terhadap konsep negara dalam keadaan darurat,

terutama guna memastikan bahwa setiap langkah luar biasa yang diambil pemerintah tetap sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme dan negara hukum.

Peraturan Pemerintah memuat materi muatan ketentuan untuk menjalankan undang-undang, dalam kegentingan memaksa seperti yang disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*", maka dalam keadaan kegentingan yang memaksa bentuk peraturan itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang. Perpu memiliki jangka waktu keberlakuan yang bersifat Sementara dan harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan untuk dibahas dalam agenda persidangan berikutnya. Walaupun Perpu bersifat sementara namun Perpu melahirkan norma hukum baru. Sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti undang-undang.

Pembentukan dan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan bagian dari hak prerogatif Presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meskipun merupakan kewenangan khusus Presiden, penggunaan hak ini tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan harus didasarkan pada syarat-syarat yang jelas dan ketat. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga syarat materil yang harus dipenuhi dalam penetapan Perppu. *Pertama*, adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*, di mana negara berada dalam situasi yang memerlukan respons hukum secara cepat; *Kedua*, waktu yang tersedia sangat terbatas (*limited time*), sehingga tidak memungkinkan untuk menempuh prosedur pembentukan undang-undang secara biasa; *Ketiga*, tidak tersedia alternatif lain, atau secara rasional (*beyond reasonable doubt*) diperkirakan bahwa upaya lain tidak akan mampu mengatasi keadaan tersebut, sehingga penetapan Perppu menjadi satu-satunya langkah yang dapat diambil untuk merespons situasi yang ada.

Berdasarkan syarat materil tersebut, dalam penetapan Perppu harus memenuhi persyaratan adanya keadaan *kegentingan yang memaksa*. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, *kegentingan yang memaksa* mengandung sifat darurat atau *emergency* yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu (Ashiddiqie, 2007). Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 telah berupaya memberikan parameter objektif dengan menetapkan tiga syarat kumulatif, yakni: pertama, adanya keadaan dan kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; kedua, adanya kekosongan hukum karena belum ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya; dan ketiga, kekosongan hukum itu tidak dapat diselesaikan dengan cara membentuk undang-undang melalui prosedur biasa, karena memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian segera untuk diselesaikan.

Namun, meskipun parameter tersebut seolah memberikan batasan yang ketat, praktik menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi tetap memberikan ruang diskresi yang cukup

luas bagi Presiden dalam menafsirkan adanya kegentingan yang memaksa. Misalnya, penerbitan Perppu Ormas 2017 yang menuai kontroversi karena alasan kegentingannya dinilai tidak sepenuhnya memenuhi kriteria obyektif, tetapi tetap dinyatakan sah. Hal ini menunjukkan bahwa parameter MK lebih bersifat pedoman normatif daripada pengawasan substantif yang membatasi kekuasaan eksekutif.

Mahkamah Konstitusi juga menegaskan adanya perbedaan antara paradigma *negara dalam keadaan bahaya* dengan *kegentingan yang memaksa*. Akan tetapi, Mahkamah belum memberikan penafsiran yang lebih jauh mengenai materi muatan apa saja yang dapat dibatasi sebagai konsekuensi dari adanya kegentingan yang memaksa. Dengan kata lain, parameter yang ada masih bersifat prosedural dan belum menyentuh substansi keadaan darurat itu sendiri. Untuk memahami kerangka hukum keadaan darurat secara lebih komprehensif, pengaturan lebih lanjut dapat dirujuk pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan atas Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Penetapan Keadaan Bahaya, yang menjadi landasan formil negara dalam menetapkan status darurat.

Merujuk pada “keadaan bahaya” sebagaimana ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 tidaklah sama dengan pengertiannya dengan “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar pembentukan suatu Perpu meskipun keduanya merupakan penjabaran yang lebih konkret dari kondisi darurat pada suatu sistem ketatanegaraan tertentu. Penentuan syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 UUD 1945 memerlukan keputusan DPR untuk ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 memaksa presiden menetapkan Perppu”, meskipun nantinya menunggu persetujuan oleh DPR.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada suatu keadaan dimana situasi negara tidak dalam keadaan normal dan terjadi keterpurukan dalam kehidupan masyarakat yang diakibatkan oleh keadaan tertentu. Kondisi demikian memerlukan suatu ketentuan hukum yang dalam istilah konstitusi dikenal dengan negara dalam keadaan bahaya (Effendi, 2020). Hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 12 UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Konsekuensi dari ketentuan tersebut kemudian diatur pada Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan Perppu”.

Kedua pasal tersebut penggunaannya juga berbeda, dimana pasal 12 UUD NRI tahun 1945 lebih mengatur pada kewenangan presiden sebagai kepala negara dalam menyelamatkan negara dari ancaman luar. Sedangkan ketentuan pasal 22 UUD NRI tahun 1945 berada pada lingkup pengaturan tentang kewenangan presiden dalam mengeluarkan perppu, sehingga ia lebih menekankan pada aspek internal adanya kebutuhan hukum yang mendesak. Itulah sebabnya maka apabila dicermati ketentuan UUD NRI tahun 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 (Juhaefah, 2011).

Selain unsur-unsur di atas, suatu keadaan darurat negara (*state of emergency*) harus pula mendasarkan diri pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proporsionality*) yang dikenal dalam hukum internasional. Prinsip ini dianggap sebagai *the crus of the self defence doctrine* atau inti dari doktrin *Self Defence*. Secara inheren prinsip proporsionalitas dianggap memberikan standar mengenai kewajaran (*standard of reasonableness*), sehingga kriteria untuk menentukan adanya necessity menjadi lebih jelas, kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat bersifat proporsional, wajar atau setimpal sehingga tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri. (Asshidiqie, 2007)

Di Indonesia telah banyak Perppu yang telah dikeluarkan beberapa diantaranya dianggap tidak memenuhi Unsur-unsur keadaan darurat negara (*state of emergency*), berdasarkan ketiga unsur diatas dan unsur-unsur lainnya sehingga kita perlu kembali melihat apakah perppu yang telah dikeluarkan telah memenuhi unsur-unsur tersebut sesuai dengan amanah UUD NRI tahun 1945, seperti yang telah kita ketahui bersama bahwa hingga saat ini belum ada landasan atau parameter mengenai Keadaan negara dalam keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai suatu keadaan darurat negara (*state of emergency*). Keadaan darurat mempunyai pengertian yang luas, ia dapat berwujud keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang, keadaan darurat karena bencana alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan (*financial emergency*) atau keadaan darurat yang biasa disebut *welfare emergency* dan lain sebagainya.

Dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar. (Asshidiqie, 2007a)

Secara eksplisit Mahkamah Konstitusi telah mengatur syarat kegentingan yang memaksa sebagai implikasi dari negara dalam keadaan darurat, namun sangat dibutuhkan penafsiran baru serta progresif dari aspek sistem ketatanegaraan guna kebutuhan hukum sebagai konsekuensi perkembangan sosio-politik dalam masyarakat. Hal ini juga diungkapkan oleh prof Jimly Ashiddiqie yang menyatakan bahwa terdapat kesalahan paradigma peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana sebagian besar materi muatan peraturan perundang-undangan hanya memuat pengaturan negara dalam keadaan normal dan sedikit yang mengatur tentang negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*).

Perppu menjadi upaya pemerintah untuk mengatasi dan mengendalikan situasi dan kondisi yang tidak biasa, terlebih lagi dari Proses pembentukan Perpu memiliki unsur kegentingan memaksa dan kedaruratan yang kemudian Perpu itu lahir atas kewenangan presiden, sehingga Perppu (Perpu) semestinya diatur dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam

pembentukan Perpu. Namun sampai saat ini, baik di UUD NRI Tahun 1945, UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No.87 Tahun 2014), yang menyebutkan tentang kewenangan Presiden menetapkan Perpu yang didasarkan pada hal ihwal Kegentingan yang Memaksa tidak memuat parameter yang jelas mengenai Kegentingan memaksa tersebut.

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 di UUD NRI Tahun 1945, apakah yang dimaksud dengan keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa dan dalam keadaan bagaimana sehingga suatu keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa dapat dikualifisir sebagai keadaan darurat negara, hal ini tidak ditemukan dalam rumusan pasal-pasal dalam di UUD NRI Tahun 1945 sehingga dikhawatirkan menyebabkan rentannya Presiden dan DPR memanfaatkan perppu sebagai alat kepentingan politik, untuk itu Perppu harus memuat syarat formil dan materil untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat.

D. Penutup

Berdasarkan uraian yang telah dikaji, dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat dalam perspektif konstitusi Indonesia merupakan kondisi luar biasa yang memberi ruang terbatas bagi Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai respons hukum terhadap situasi yang memenuhi unsur kegentingan yang memaksa. Meskipun kewenangan ini dijamin dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, namun praktiknya masih menyisakan celah interpretatif akibat ketiadaan parameter yang jelas mengenai makna dan batas-batas dari keadaan darurat itu sendiri. Akibatnya, potensi penyalahgunaan kekuasaan tetap terbuka jika tidak diiringi dengan mekanisme pengawasan dan prinsip-prinsip konstitusionalisme yang ketat. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkret berupa penyusunan aturan hukum yang lebih komprehensif dan eksplisit mengenai keadaan darurat, termasuk definisi, indikator objektif, mekanisme penetapan, serta kontrol institusionalnya. Dengan demikian, pembentukan Perppu oleh Presiden tidak hanya sah secara konstitusional, tetapi juga sah secara etis dan politik, karena tunduk pada nilai-nilai dasar negara hukum dan prinsip checks and balances yang menjamin tidak terjadinya penyimpangan kekuasaan dalam situasi darurat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, J. (2007). *Perihal Undang-Undang*. rajawali pers.
- Asshiddiqie, J. (2007a). *Hukum Tata Negara Darurat*. PT Rajawali Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2007b). *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. The Biography Institue.
- Ayuni, Q. (2021). Kedaruratan Dan Konstitusi. In *Www.Hukumonline.Com*.

- Effendi, B. (2020). Tafsir Konstitusi Negara Dalam Keadaan Darurat (State Of Emergency) Dalam Menghadapi Darurat Kesehatan Masyarakat. *Jurnal Transformasi Administrasi*, 10(1), 67-79. <https://doi.org/10.56196/jta.v10i1.150>
- Fauziyyah, A. U., Gassing, A. Q., & Marilang, M. (2021). Maqashid Shariah: Implementation of the Salus Populi Suprema Lex Esto Principle in the Litigation Process During the Covid-19 Pandemic. *Jurnal Kajian Ilmu-Ilmu Keislaman*, 7(2), 349-364. <https://doi.org/10.24952/fitrah.v7i2.4527>
- Fitri Atur Arum, & Enika Maya Oktavia. (2023). Implementasi keadaan darurat Indonesia: inkonsisten penerapan keadaan darurat. *El-Wasathiya: Jurnal Studi Agama*, 11(2), 66-82. <https://doi.org/10.35888/el-wasathiya.v11i2.5543>
- Hobbes, T. (1974). *Leviathan* (p. 230). Oxford University Pers.
- Is Sadi, M. (2022). Penerapan Nilai-Nilai Pancasila secara Multi Signifikansi dalam Produk Perundang-Undangan di Indonesia. *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum*, 110-119. <https://proceedings.ums.ac.id/index.php/pdih/article/view/2913>
- Juhaefah, I. (2011). *Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang*. Universitas Muslim Indonesia.
- Locke, J. (2004). *The Second Treatise of Government*.
- Nuh, M. S. N. S. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(2), 229-246. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss2.art5>
- Ramadhan, R. (2022). *State of Exception dan Urgensi Hukum Tata Negara Darurat*. LSF DISCOURSE. <https://lsfdiscourse.org/state-of-exception-dan-urgensi-hukum-tata-negara-darurat/>
- Suhariyanto, D. (2021). Problematika Penetapan Perppu Kondisi Negara Problems of the Determination of Country Conditions in Emergency in the Legal System in. *Jurnal USM Law Review*, 4(1), 190-207.