

Implication of President Number 11 of 2020 Concerning The Determination of Corona Virus Disease Community Health Emergency 2019 (Covid-19) In Emergency State Government Law

Ja'far Shodiq

Universitas Islam Lamongan

E-mail: jafarshodiq9769@gmail.com

Approve	Review	Publish
2020-03-10	2020-03-10	2020-04-10

Abstract

The Stipulation of Presidential Decree No. 11 of 2020 on March 31, 2020 is a constitutional first step taken by the Indonesian government to prevent the spread of Covid-19 from becoming more widespread. After the stipulation of the presidential decree, the government then also enacted PP. 21 of 2020 concerning Large-Scale Social Restrictions in the Context of Accelerating the Handling of Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). From the PP, article 4 aya (1) explains the large-scale social restrictions covering at least: a. school and work vacations; b. restrictions on religious activities; and / or c. restrictions on activities in public places or facilities. With this article, the government has limited the civil rights of citizens, such as the right to education, the right to work and so on. This kind of paradigm of limiting human rights is the paradigm of implementing the State in an emergency. Thus, the de facto State has implemented an emergency. However, if you look at the contents of Presidential Decree No. 11 of 2020, which does not include article 12 UUd 1945 and Perppu No. 23 of 1959 concerning the State of Danger, then de jure the State is not in a state of emergency.

Keywords: *Presidential Decree No. 11 of 2020, Covid 19, Law on Emergency Administration*

Implikasi Kepres Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dalam Hukum Tata Negara Darurat

Ja'far Shodiq

Universitas Islam Lamongan

E-mail: jafarshodiq9769@gmail.com

Abstrak

Penetapan Keppres No. 11 Tahun 2020 pada tanggal 31 Maret 2020 merupakan langkah awal secara konstitusional yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk mencegah penyebaran Covid-19 lebih meluas. Pasca penetapan keppres tersebut, pemerintah kemudian juga menetapkan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Dari PP tersebut, pasal 4 aya (1) menjelaskan tentang pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi: a. peliburan sekolah dan tempat kerja; b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Dengan pasal ini, pemerintah telah membatasi hak-hak sipil warga Negara, seperti hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk bekerja dan sebagainya. Paradigma pembatasan hak asasi semacam ini merupakan paradigma pelaksanaan Negara dalam keadaan darurat. Dengan demikian, secara *de facto* Negara telah dilaksanakan dalam keadaan darurat. Namun, bila melihat isi Keppres No. 11 tahun 2020, yang sama sekali tidak mencantumkan pasal 12 UUD 1945 dan perppu No. 23 tahun 1959 tentang keadaan Bahaya, maka secara *de jure* Negara tidak berada dalam keadaan darurat.

Kata Kunci: Keppres No. 11 Tahun 2020, Covid 19, Hukum Tata Negara Darurat.

PENDAHULUAN

Menyebarnya Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di berbagai belahan dunia dengan sangat cepat membuat pemerintah di setiap Negara harus melakukan langkah preventif guna membendung laju peningkatan jumlah kasus yang diakibatkan oleh Covid-19. Di Indonesia sendiri, hingga tanggal 27 Agustus 2020, tercatat total kasus covid-19 mencapai 162.884 orang sejak kasus pertama diumumkan pada tanggal 2 Maret 2020.¹

Angka diatas telah jauh melonjak bila melihat jumlah kasus pada bulan Maret 2020. Juru bicara pemerintah penanganan Corona Achmad Yurianto mengatakan, jumlah pasien yang dinyatakan positif Covid-19 pada Sabtu, 28 Maret 2020 telah mencapai 1.155 orang dengan adanya penambahan 109 kasus.² Dari angka tersebut tampak peningkatan jumlah kasus yang cukup signifikan, bila melihat tanggal diumumkannya kasus pertama.

Tidak mengherankan, bila pada tanggal 31 Maret 2020 Pemerintah Indonesia menetapkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (selanjutnya akan disebut Kepres No. 11 Tahun 2020). Terbitnya Kepres tersebut kemudian diikuti dengan penetapan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar

¹<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/28/07374081/162884-kasus-covid-19-di-indonesia-dan-rekor-penambahan-kasus-harian?page=all> diakses pada tanggal 28 Agustus 2020.

²<https://www.liputan6.com/news/read/4213373/update-corona-per-28-maret-pasien-positif-covid-19-bertambah-jadi-1155-orang> diakses pada tanggal 28 Agustus 2020.

dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (selanjutnya disebut PP. No. 21 tahun 2020) yang juga ditetapkan dan disahkan pada tanggal 31 Maret 2020.

Hal yang paling penting untuk diperhatikan dari PP No.21 Tahun 2020 pasal 4 ayat (1). Dalam pasal tersebut disebutkan, bahwa; "Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi: a. peliburan sekolah dan tempat kerja; b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum".

Bila dicermati, klausul pasal tersebut mengandung pembatasan terhadap hak-hak sipil warga negara. Padahal menurut Jimly Assiddiqie, pengenaan pembatasan dalam arti yang luas terhadap kebebasan sipil warga negara merupakan salah satu bentuk pelaksanaan negara dalam keadaan darurat.³ Pertanyaannya, *pertama*; bagaimana sebenarnya hakekat pelaksanaan Negara dalam keadaan darurat?, *kedua*, apakah dengan ditetapkannya Kepres No. 11 Tahun 2020 serta merta telah membawa negara dalam keadaan darurat?.

PEMBAHASAN

A. Hakekat Keadaan Darurat Negara

Seperti halnya nasib manusia, nasib sebuah negara tidak selalu sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakatnya. Bisa jadi dalam suatu masa sebuah negara mengalami masa normal, namun juga tidak bisa dipungkiri akan mengalami masa tidak normal atau darurat. Karenanya, peraturan perundang-undangan harus selalu dipersiapkan sebagai

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 73-74

langkah preventif berbagai keadaan dalam pelaksanaan sebuah negara.

Keadaan darurat sebagai keadaan pengecualian (*State of Exception*) sejatinya diperlukan untuk:

1. Mengatasi keadaan tidak normal;
2. Bersifat sementara sampai keadaan darurat itu berakhir;
3. Ditungkan atau tertuang dalam bentuk hukum yang sendiri pula.⁴

Untuk Indonesia sendiri, pasal dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara terdapat dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Dalam pasal 12 dijelaskan bahwa, “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Selain itu, dalam pasal 22 ayat 1 juga dijelaskan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”.

Merujuk kepada dua pasal di atas, setidaknya bisa ditarik benang merah adanya dua kategori keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency*). Dua keadaan yang dimaksud adalah keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Meski berbeda, dua kategori yang terkandung dalam dua pasal tersebut memiliki makna yang sama, yakni sama-sama mengindikasikan sebagai keadaan darurat negara (*state of emergency*), namun tetap memiliki perbedaan dalam penekanan. Hal ini akan diuraikan lebih

⁴ Ibid, hlm. 270.

mendalam dalam penjelasan berikut:

1. Kategori Keadaan Bahaya sebagai Keadaan Darurat Negara

Seperti yang telah dijelaskan di atas, salah satu kategori keadaan darurat yaitu keadaan bahaya, seperti yang disebutkan dalam pasal 12 UUD 1945. Keadaan bahaya yang dituangkan dalam pasal tersebut kemudian diatur dalam UU NO. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya.

Dalam pasal Pasal 1. UU No. 23 Tahun 1959 dijelaskan kriteria keadaan bahaya, yakni;

- a. Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alatperlengkapan secara biasa;
- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- c. Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaankeadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.⁵

Selain itu, dari pasal 12 UUD 1945 yang menjadi dasar keadaan bahaya tersebut bisa ditarik kesimpulan:

- 1) Mengatur kewenangan presiden sebagai kepala negara untuk

⁵ Salinan UU No. 23 Tahun 1959.

mengumumkan keadaan bahaya (*declaration of a state of emergency*). Artinya, yang berhak mengumumkan keadaan darurat, dalam artian keadaan bahaya, hanyalah presiden, bukan organ negara yang lain, termasuk kepala daerah.

- 2) Pendeklarasian keadaan bahaya ini haruslah dalam kondisi yang oleh undang-undang memang tidak dianggap biasa atau tidak normal. Keadaan bahaya seperti yang disebutkan dalam pasal 12 bisa jadi termasuk kategori hal ihwal yang kegentingan memaksa, namun tidak sebaliknya.
- 3) Ketentuan “keadaan bahaya” lebih menekankan pada sifat bahaya yang mengancam. Dengan demikian setidaknya terdapat tiga unsur penting yang bersifat kumulatif yang membentuk keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. *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.
- 4) Dibutuhkan syarat-syarat objektif dari seorang presiden yang diatur dalam Undang-undang untuk memberlakukan, mengawasi dan mengakhiri keadaan darurat.⁶

2. Hal ihwal kegentingan yang Memaksa sebagai Darurat Negara.

Masih melanjutkan pembahasan dua kategori keadaan darurat

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum*, hlm. 206-208.

dimana keadaan bahaya sudah dijelaskan di atas, kategori hal ihwal kegentingan memaksa akan diuraikan dengan format kesimpulan untuk mempermudah pemahaman.

- a. Pasal 22 memiliki titik tekan pada ranah fungsi legislatif, yaitu memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang (Perppu). Sekalipun sebagai organ eksekutif, bila keadaan telah memenuhi unsur kegentingan yang memaksa, presiden diberikan hak untuk menjalankan fungsi legislatif.
- b. Hal ihwal keadaan kegentingan yang memaksa tidak selalu identik dengan keadaan bahaya. Dengan demikian untuk menerbitkan Perppu, presiden tidak harus terlebih dahulu menunggu negara dalam keadaan bahaya.
- c. Kegentingan yang memaksa lebih ditekankan pada dua aspek, *pertama*; aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak (*reasonable necessity*). Seperti Perppu Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Perppu ini muncul untuk merespon kebijakan Pemerintah Arab Saudi yang menetapkan mulai tahun 1430 Hijriyah jamaah haji dari seluruh negara (termasuk Indonesia) harus menggunakan paspor biasa (*ordinary passport*) yang berlaku secara internasional. *Kedua*, kebutuhan hukum karena waktu yang terbatas (*limited time*). Seperti Perppu Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur bahwa Anggota KPU yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan yang telah disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan terbentuknya penyelenggara pemilihan umum yang baru.

- d. Pembentukan Perppu sebagai respon terhadap kegentingan yang memaksa tidak memerlukan sifat objektif. Presiden berdasarkan subjektifitasnya bisa menerbitkan Perppu, baik karena kebutuhan terhadap hukum yang mendesak, maupun waktu yang dibutuhkan untuk membuat undang-undang baru tidak mencukupi.⁷
- e. Berdasarkan Pertimbangan Mahkamah (*ratio decidendi*) dalam Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan perppu, yaitu: (i) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum*, hlm. 206-208.

secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.⁸

3. Keadaan Darurat Negara Jenis Lain

Keadaan darurat yang diatur dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD 1945, yang kemudian juga dijelaskan secara rinci dalam Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan bahaya. Perppu tersebut sering dikaitkan dengan keadaan darurat, baik darurat sipil maupun darurat militer.

Di samping itu, terdapat jenis keadaan darurat yang tidak menyeluruh dalam semua aspek kehidupan bertata negara, namun hanya dalam satu aspek kehidupan bernegara saja, misalnya aspek kesehatan. Artinya, keadaan darurat hanya berlaku dalam aspek kesehatan saja.

Keadaan darurat aspek kesehatan ini ulasannya, juga aspek yuridisnya, bisa ditemui di dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Dalam pasal 1 ayat (2) misalnya, dijelaskan bahwa, "Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian

⁸ Salinan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009

kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara”.⁹

Dalam penetapan dan pencabutan keadaan darurat ini pemerintah pusat memiliki hak penuh. Hal ini dijelaskan dalam pasal 10 ayat (1), bahwa, “Pemerintah Pusat menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat”. Penetapan oleh pemerintah pusat ini dilakukan setelah pemerintah pusat terlebih dahulu menetapkan jenis penyakit dan faktor resiko. Hal ini dijelaskan dalam pasal 10 ayat (3), bahwa, “Sebelum menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Pemerintah Pusat terlebih dahulu menetapkan jenis penyakit dan faktor risiko yang dapat menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat”.

B. Macam-macam Keadaan Darurat

Dalam praktiknya, keadaan darurat sebuah negara (*state of emergency*) terbagi menjadi dua, yakni *emergency de facto* dan *emergency de jure*. Keadaan darurat *de facto* merupakan keadaan darurat dimana pemerintahan suatu negara dijalankan dengan cara-cara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan normal. Akan tetapi keadaan darurat seperti ini tidak dideklarasikan oleh secara resmi atau *de jure* oleh presiden.¹⁰ Sebaliknya,

⁹ Salinan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum*, hlm. 70-71.

bila keadaan darurat itu dideklarasikan oleh presiden, maka keadaan darurat itu berarti darurat secara *de jure*.

Darurat *de facto* ini kadangkala dipraktikkan dalam tiga bentuk, *pertama*, pemerintah memilih untuk tetap menggunakan hukum biasa untuk mengatasi krisis dan tidak mengecualikan apapun. *kedua*, pemerintah memberlakukan hukum yang bersifat *ad hoc* atau apabila negara yang bersangkutan berada dalam keadaan tanpa aturan. *ketiga*, pemerintah tetap melaksanakan hukum dalam keadaan darurat sekalipun keadaan darurat telah dideklarasikan berakhir.¹¹

Selain tiga bentuk darurat *de facto* di atas, dengan skala yang lebih rendah, juga ada praktik yang disebut dengan "*ambiguous or potential de facto emergencies*". Maksudnya, pemerintah melakukan tindakan-tindakan yang melanggar hak asasi manusia dan menggunakan hukum keamanan khusus.¹²

C. Deklarasi Keadaan Darurat

Pemberlakuan keadaan darurat di Indonesia sampai sekarang masih didasarkan atas ketentuan Perpu No. 23 Tahun 1959 beserta peraturan pelaksanaannya. Upaya untuk melakukan pembaruan dengan pembentukan undang-undang baru, meskipun telah diusahakan, masih belum juga berhasil sampai sekarang.¹³ Keadaan darurat dapat diberlakukan sewaktu-waktu ia dibutuhkan sesuai dengan doktrin "*necessity*", yaitu apabila timbul kebutuhan untuk itu. Hal tersebutlah yang terkandung dalam pasal 12 UUD 1945 sebagai "keadaan bahaya" dan

¹¹ Ibid, hlm. 72.

¹² Ibid.

¹³ Ibid. hlm. 293

hakikat substansi 'kegentingan yang memaksa' yang dirumuskan dalam pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Apabila kebutuhan (necessity) yang dimaksud tersebut memang ada disebabkan oleh kejadian atau potensi kejadian yang bersifat luar biasa, Kepala Negara yang dalam hal ini menurut ketentuan UUD 1945 adalah Presiden dapat dan memang harus bertindak untuk mencegah dan mengatasi kondisi yang tidak normal itu.¹⁴

Namun demikian, keadaan bahaya atau keadaan darurat itu sendiri harus secara resmi dan terbuka dideklarasikan atau diproklamasikan, dan pemberlakuannya itu harus diberitahukan secara resmi pula kepada semua pihak yang terkait dan berkepentingan. Dengan dilakukannya deklarasi atau proklamasi, mulailah berlaku suatu rezim hukum baru, yaitu rezim hukum darurat yang menggantikan rezim hukum sebelumnya, yaitu rezim hukum biasa.¹⁵

Penetapan keadaan bahaya tersebut, dapat dilakukan dalam bentuk Keputusan Presiden, apabila isinya hanya bersifat 'beschikking' yang mengandung norma konkret dan Individual¹⁶. Jika isinya mengandung norma penetapan serta sekaligus norma pengaturan, maka bentuk hukum yang dapat dipilih berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang (Perpu). Namun, menurut ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf c UU No.10 Tahun 2004, pernyataan keadaan bahaya dimaksud dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.¹⁷

Setelah keadaan darurat atau keadaan bahaya ditetapkan dalam bentuk hukum tertentu, yaitu dalam Keputusan Presiden ataupun dalam

¹⁴ Ibid. hlm. 194

¹⁵ Ibid. hlm. 295

¹⁶ Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011),. hlm. 117a

¹⁷ Ibid. hlm. 299.

bentuk Perpu, langkah selanjutnya adalah: (a) pendeklarasian atau proklamasi secara terbuka; (b) penerbitan atau pengundangan dalam Lembaran Negara; dan (c) Penyebarluasan naskah deklarasi itu kepada pihak-pihak yang terkait, baik menurut ketentuan hukum nasional maupun menurut ketentuan hukum Internasional.¹⁸

D. Pelaksanaan kekuasaan darurat

Yang dimaksud dengan pelaksanaan kekuasaan darurat disini adalah kekuasaan darurat yang menunjukkan pada darurat sipil dan darurat militer. Pelaksanaan kekuasaan darurat ini meliputi:

- a. Pengalihan kekuasaan legislatif ke eksekutif dan/atau perluasan kekuasaan eksekutif ke kekuasaan legislatif.
- b. Perluasan kewenangan mengenai penangkapan dan penahanan dalam rangka penyelidikan atas tersangka pidana terorisme dan pidana lainnya yang bersifat politis.
- c. Penggunaan kewenangan penahanan administratif atas orang yang disangka melakukan perbuatan yang secara luas didefinisikan sebagai tindakan melawan negara.
- d. Pembentukan dan penggunaan mekanisme peradilan khusus dan/atau prosedur acara yang bersifat khusus untuk menangani tindak pidana terorisme dan pidana lainnya yang bersifat politis.
- e. Penggunaan jenis sanksi hukuman yang baru diberlakukan dan bersifat keras, termasuk hukuman mati.
- f. Pengenaan pembatasan dalam arti yang luas terhadap

¹⁸ Ibid. hlm. 300

kebebasan sipil warga negara.

- g. Pengurangan yang substansial atas kewenangan peradilan untuk menguji tindakan pemerintah.¹⁹

Pelaksanaan keadaan darurat yang mengandung makna pelaksanaan pemerintahan dengan hukum yang tidak biasa. Keadaan bahaya ini menjadikan karakter hukum tidak dalam keadaan normal. Sehingga presiden diperbolehkan menetapkan peraturan yang tidak biasa, seperti pemberian hak umunitas untuk tidak dituntut di pengadilan. Hak ini diatur dalam pasal Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juncto No.9 Tahun 2004 juncto No.51 Tahun 2009 (UU PTUN). Dalam ayat 1 disebutkan bahwa

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan: a.dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b.dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Di samping itu, pelaksanaan keadaan darurat juga bisa dijumpai dalam pasal Dalam pasal pasal 3 ayat (1) Perppu 23 tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, bahwa, "Penguasaan tertinggi dalam keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang selaku penguasa Darurat Sipil Pusat/Penguasa Darurat Militer Pusat/Penguasa

¹⁹ Ibid. h. 73-74

²⁰ Salinan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Perang Pusat". Artinya, dalam keadaan darurat, presiden menjadi penguasa tunggal untuk melaksanakan pemerintahan darurat. Hal ini melampaui hukum yang dilaksanakan dalam keadaan normal yang berlandaskan pada konsep *trias politica*, yang membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Dalam keadaan bahaya, atau Negara dalam keadaan darurat, kekuasaan presiden yang seharusnya hanya pada wilayah eksekutif, diperbolehkan memperluas kekuasaannya hingga ke kekuasaan legislatif. Begitu juga ke kekuasaan yudikatif.

E. Implikasi keadaan Darurat Negara

Seperti yang telah dipaparkan panjang lebar di atas, bahwa kategori keadaan darurat negara terbagi menjadi dua, keadaan bahaya yang dituangkan dalam pasal 12 UUD 1945 dan hal ihwal kegentingan memaksa yang dituangkan dalam pasal 22 UUD 1945. Dari sudut pandang ketentuan, kedua kategori yang dimaksud memiliki perbedaan. Maka tidak mengherankan bila implikasi dari dua kategori itu juga memiliki perbedaan.²¹

a) Implikasi Keadaan Bahaya

Seperti yang telah penulis jelaskan panjang lebar di atas, salah satu kategori keadaan darurat adalah keadaan bahaya, seperti yang dituangkan dalam pasal 12 UUD 1945 yang kemudian diturunkan ke dalam Perppu No. 23 tahun 1959 tentang keadaan bahaya.

Sebagai salah satu kategori keadaan darurat, keadaan bahaya menandakan kondisi yang tidak normal. Tentunya, peraturan yang

²¹ Salinan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009

diberlakukan pun berbeda dengan peraturan yang diberlakukan dalam keadaan biasa.

Dalam pasal 18 Perppu No. 23 tahun 1959 misalnya, dijelaskan bahwa:

- 1) Penguasa Darurat Sipil berhak mengadakan ketentuan bahwa untuk mengadakan rapat-rapat umum, pertemuan-pertemuan umum dan arak-arakan harus diminta idzin terlebih dahulu. Idzin ini oleh Penguasa Darurat Sipil diberikan penuh atau bersyarat. Yang dimaksud dengan rapat-rapat umum dan pertemuan-pertemuan umum adalah rapat-rapat dan pertemuan-pertemuan umum yang dapat dikunjungi oleh rakyat umum.
- 2) Penguasa Darurat Sipil berhak membatasi atau melarang memasuki atau memakai gedung-gedung, tempat-tempat kediaman atau lapangan-lapangan untuk beberapa waktu yang tertentu.
- 3) Ketentuan-ketentuan. dalam ayat (1) dan (2) pasal ini tidak berlaku untuk peribadatan, pengajian, upacara-upacara agama dan adat dan rapat-rapat Pemerintah.

Tiga butir ayat di atas memberikan pemahaman bahwa, dalam keadaan darurat yang bermakna keadaan bahaya, setelah presiden mengumumkan keadaan darurat tentunya, penguasa darurat sipil berhak melakukan pembatasan-pembatasan terhadap hak-hak masyarakat yang oleh konstitusi diperbolehkan untuk dibatasi. Dalam keadaan bahaya, masyarakat dilarang tanpa seizing penguasa untuk melakukan pertemuan yang melibatkan orang banyak.

F. Deklarasi Darurat Kesehatan dalam Kepres Nomor 11 Tahun 2020 dan Implikasinya

Dalam pasal 1 ayat (2) UU No.6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan Kesehatan misalnya, dijelaskan bahwa, “Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara”.

Sebelum pemberlakuan darurat kesehatan, pemerintah pusat terlebih dahulu menetapkan darurat kesehatan, seperti yang tercantum dalam 10 ayat (1), bahwa, “Pemerintah Pusat menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat”. Untuk penetapan keadaan darurat kesehatan dalam kasus virus Corona, pemerintah pusat telah menerbitkan Keputusan Presiden (Kepres) No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Dalam konsideran menimbanginya, dijelaskan;

- a. bahwa penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang bersifat luar biasa dengan ditandai jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia;

- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).²²

Semangat yang terkandung dalam konsideran menimbang di atas kemudian dituangkan dalam beberapa putusan yang terkandung dalam kepres tersebut. Dalam isi putusannya yang pertama dijelaskan bahwa, “Menetapkan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat”. Hal sebagaimana diamanatkan dalam pasal 10 ayat (3) UU No. 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, bahwa, “Sebelum menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Pemerintah Pusat terlebih dahulu menetapkan jenis penyakit dan faktor risiko yang dapat menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat”.

Pada putusan ke dua, disebutkan bahwa, “Menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di Indonesia yang”. Dengan demikian, penyebaran virus corona di masyarakat merupakan darurat kesehatan. Darurat kesehatan yang ditetapkan dalam Kepres No. 11 Tahun 2020 itu kemudian direspon dengan terbitnya PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

²² Salinan Keppres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Karakter darurat kesehatan masyarakat ini kemudian diikuti dengan langkah konstitusional dengan menerbitkan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Dalam pasal 4 ayat (1) PP No. 21 Tahun 2020 misalnya dijelaskan, bahwa; "Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi: a. peliburan sekolah dan tempat kerja; b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum".²³

Sekilas pasal ini membatasi Hak Asasi Manusia (HAM) yang seharusnya bisa dinikmati oleh setiap warga negara. Hak dasar untuk menerima pendidikan, hak dasar untuk melaksanakan kegiatan keagamaan dan hak dasar untuk melakukan kegiatan di tempat umum.

Hak dasar setiap warga negara telah dilindungi eksistensinya dalam Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945). Tentang kebebasan untuk memperoleh pendidikan misalnya dijelaskan dalam beberapa pasal, antara lain:

Pasal 28 C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dan ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Adapun pasal yang memberikan hak dasar berupa kebebasan untuk mempertahankan hidup dan bekerja antara lain;

²³ Salinan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 D

- (1) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Terkait dengan hak untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing diatur dalam;

Pasal 28 E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta hendak kembali.

Kemudian terkait dengan kebebasan berkumpul dijelaskan dalam;

Pasal 28 E

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Pembatasan hak asasi semacam ini merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kekuasaan dalam keadaan darurat yang meliputi beberapa hal, termasuk Pengenaan pembatasan dalam arti yang luas terhadap

kebebasan sipil warga negara. Untuk bisa dibenarkan, tindakan pembatasan hak asasi ini harus didahului oleh deklarasi presiden tentang keadaan darurat yang bersifat bahaya. Keadaan darurat semacam ini harus merujuk kepada pasal 12 UUD 1945 yang kemudian dijalankan oleh Perppu No. 23 tahun 1959 tentang keadaan bahaya, khususnya diatur dalam pasal 2 ayat (2).

Keadaan bahaya ini menjadikan karakter hukum tidak dalam keadaan normal. Sehingga presiden diperbolehkan menetapkan peraturan yang tidak biasa, termasuk aturan tentang pembatasan hak-hak sipil warga negara yang terkandung dalam PP No 21 tahun 2020 yang mengatur tentang PSBB. Keadaan seperti itu telah mengindikasikan negara dijalankan dalam keadaan darurat. Sekalipun menjalankan negara dalam keadaan darurat yang demikian tidak dideklarasikan terlebih dahulu oleh presiden.

Deklarasi yang dimaksud adalah deklarasi Pasal 2 ayat (2) Perppu No. 23 tahun 1959, bahwa, "Pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden". Dengan demikian, pembatasan sipil merupakan pelaksanaan dari keadaan darurat secara *de facto* saja, tidak secara *de jure* karena tidak dideklarasikan oleh presiden sebagai keadaan bahaya.

Secara *de facto* negara memang telah dijalankan dalam keadaan darurat dengan ditandai adanya pembatasan hak-hak sipil yang diatur dalam PP No 21 tahun 2020. Karena, menurut Jimly Assidique, pembatasan hak sipil hanya bisa dilakukan apabila negara dalam keadaan darurat. Namun, dalam konteks Pandemi Covid-19, secara *de jure* negara tidak berada dalam keadaan darurat.

Hal demikian dilihat konsideran mengingat yang dicantumkan dalam Kepres No 11 Tahun 2020 yang menjadi landasan yuridis deklarasi darurat oleh presiden. Dalam konsideran mengingatnya sama sekali tidak mencantumkan Perppu No. 23 tahun 1959 tentang keadaan bahaya. Padahal Perppu tersebut menjadi satu-satunya peraturan perundang-undangan yang menjalankan pasal 12 UUD 1945 dan menjadi pintu masuk negara dalam keadaan darurat. Dengan mencantumkan Perppu No. 23 Tahun 1959, secara *de jure* negara bisa berada di dalam keadaan darurat. Sehingga dalam penanggulangan Pandemi Covid-19, negara bisa saja melakukan pembatasan hak-hak sipil.

KESIMPULAN

Mewabahnya Pandemi Covid-19 di berbagai daerah di tanah air memaksa pemerintah melakukan berbagai tindakan pencegahan, termasuk melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diatur dalam PP No. 21 Tahun 2020 yang menjadi salah satu bentuk pelaksanaan negara dalam keadaan darurat. Sehingga, dalam konteks penanganan pandemi Covid-19, secara *de facto* negara telah dijalankan dalam keadaan darurat. Namun, secara *de jure* negara tidak dalam keadaan darurat. Hal ini bisa dilihat dalam konsideran mengingat pada Kepres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang sama sekali tidak mencantumkan pasal 12 UUD 1945 dan Perppu No. No. 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya yang sebenarnya menjadi pintu masuk menuju negara dalam keadaan darurat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007.

-----*Perihal Undang-undang*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011

Peraturan Perundang-undangan

Salinan UU No. 23 Tahun 1959.

Salinan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009

Salinan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan

Salinan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Salinan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009

Salinan Keppres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Salinan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

Internet

<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/28/07374081/162884-kasus-covid-19-di-indonesia-dan-rekor-penambahan-kasus-harian?page=all> diakses pada tanggal 28 Agustus 2020.

<https://www.liputan6.com/news/read/4213373/update-corona-per-28-maret-pasien-positif-covid-19-bertambah-jadi-1155-orang> diakses pada tanggal 28 Agustus 2020.