



PANDEMI COVID-19: PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DARURAT DAN PERLINDUNGAN HAM

(Pandemic Covid-19: Emergency Constitutional Law Perspective and Human Rights Protection)

Rizki Bagus Prasetyo

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Jakarta

rizkibagusprasetyo33@gmail.com

Diterima: 15-04-2021; Direvisi: 21-06-2021; Disetujui Diterbitkan: 22-06-2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.327-346>

ABSTRAK

Banyak negara bimbang menggunakan instrumen hukum mana yang tepat agar dapat menanggulangi krisis akibat pandemi Covid-19. Ada yang memilih menetapkan keadaan darurat berdasar konstitusi, menggunakan UU yang berlaku tentang kebencanaan atau krisis kesehatan, dan melakukan legislasi baru. Penetapan keadaan darurat memungkinkan negara melakukan penyimpangan keberlakuan hukum bahkan menangguhkan HAM sementara waktu. Oleh kerennanya penetapan status darurat berpotensi disalahgunakan dan berakibat pada tereduksinya jaminan perlindungan HAM. Tulisan ini menjelaskan kebijakan pemerintah Indonesia dalam memilih instrumen hukum untuk menanggulangi Pandemi Covid-19 disatu sisi dan disisi lain bagaimana pemerintah tetap menjamin perlindungan HAM. Hasilnya, meskipun Pasal 12 UUD 1945 menyediakan ketentuan keadaan darurat konstitusional, Indonesia memilih menggunakan Kedaruratan Kesehatan dalam UU 6 Tahun 2018 dan Darurat Bencana Non Alam dalam UU 24 Tahun 2007. Dua status darurat tersebut tidak sama sekali melibatkan Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya. Sehingga keadaan darurat dimaksud bukanlah state of emergency sebagaimana dimaksud dalam kajian hukum tata negara darurat atau hanya bersifat *de facto* bukan *de jure*. Selain itu, dua status darurat tersebut tidak memuat berbagai syarat yang sudah diamanatkan ICCPR. Oleh karenanya perlindungan HAM harus tetap dipenuhi. Meskipun ada pembatasan, hal tersebut tentunya tidak berlaku bagi hak yang bersifat mendasar apalagi terhadap kelompok *non derogable rights*.

Kata Kunci: covid-19; keadaan darurat; hukum tata negara darurat; hak asasi manusia.

ABSTRACT

Many countries are confused about which legal instrumen is right to overcome the Covid-19 pandemic crisis. Any country chooses to declare a state of emergency based on the constitution, use laws that apply to disasters or health crisis, and implement new legislation. The stipulation of a state of emergency allows the state to deviate from the rule of law and governments have introduced measures to legally justify limits on human rights. Therefore, the determination of the emergency status may be misused and affect on result human rights protection declines. This paper explains the Indonesian government's policy in choosing legal instrumens to overcome the Covid-19 pandemic and on the other hand how the government continues to guarantee the protection of human rights. As a result, although Article 12 of the 1945 Constitution stipulates the provision of an emergency, Indonesia chooses to use Health Emergency in Law 6 of 2018 and Non-Natural Disaster Emergency in Law 24 of 2007. The two emergency statuses do not involve Article 12 of the 1945 Constitution as the basis of its formation. The state of emergency is determined as an emergency as referred to in the study of the state of emergency or *de facto* not *de jure*. In addition, the two

emergency statuses do not contain various requirements that have been mandated by the ICCPR. Therefore, the protection of human rights must always be fulfilled. Even if there are, this certainly does not apply to rights that are based only on non-derogable rights groups.

Keywords: covid-19; state of emergency; emergency constitutional law; human rights.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Di penghujung tahun 2019, dunia dihebohkan oleh penyebaran penyakit baru yang mematikan yakni *Covid-19*. Sejak diumumkan pertama kali oleh WHO sebagai *Health Emergency of International Concern* (PHEIC),¹ kini penyebaran *Covid-19* semakin masif dan melanda hampir seluruh negara di dunia. Berbagai negara menerapkan banyak cara untuk menanggulangi penyebaran penyakit ini melalui beragam kebijakan yang berujung pada pembatasan pergerakan orang, seperti halnya menutup tempat keramaian, melarang berkumpul, meliburkan sekolah hingga memberhentikan sementara kegiatan perkantoran.

Dari segi hukum, berbagai negara dihadapkan pada kegamangan dalam memilih instrumen hukum yang akan digunakan dalam menentukan berbagai kebijakan yang akan dilakukan untuk penanganan *Covid-19*. Tercatat beberapa negara telah memiliki instrumen hukum yang khusus mengatur mengenai krisis kesehatan. Namun demikian, kenyataannya instrumen hukum tersebut senyatanya tidak mampu menanggulangi kompleksitas krisis yang diakibatkan virus menular tersebut. Adapun banyak negara yang tidak memiliki instrumen hukum yang relevan untuk menanggulangi krisis *Covid-19*. Selain itu, ada pula beberapa negara yang memilih menggunakan ketentuan kedaruratan konstitusionalnya untuk menanggapi krisis *Covid-19* ini dengan

menetapkan keadaan darurat. Seperti halnya dilakukan oleh beberapa negara di Eropa seperti Spanyol, Belgia, dan Hongaria.²

Di Indonesia, sejak kasus *Covid-19* pertama kali diumumkan, setidaknya butuh waktu kurang lebih satu bulan³ hingga akhirnya pemerintah dalam hal ini Presiden memutuskan untuk menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* (Keppres 11 Tahun 2020), dan menggunakan kewenangan konstitusionalnya berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Tahun 2020). Tidak berhenti sampai disitu, satu bulan kemudian Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional.

Berbagai penetapan keadaan darurat di atas tidak terlepas dari ragam jenis kedaruratan yang terdapat dalam hukum positif Indonesia. Dalam konteks konstitusi, keadaan darurat dapat diidentifikasi

1 World Health Organization, "Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-NCoV)," accessed February 10, 2021, [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

2 Radio Free Europe Radio Liberty, "Hungary Declares State Of Emergency, Announces COVID-19 Restrictions," accessed February 12, 2021, <https://www.rferl.org/a/hungary-declares-state-of-emergency-announces-coronavirus-restrictions/30929220.html>.

3 Shofia Trianing Indarti, "KEBIJAKAN KEIMIGRASIAN DI MASA COVID-19 : DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA (Immigration Policy During Covid-19 : Human Rights Perspective)," *Jurnal HAM* 12 (2021). Hal 2

melalui dua istilah yang dipakai, yakni “keadaan bahaya” (Pasal 12 UUD 1945)⁴ dan “kegentingan yang memaksa” (Pasal 22 UUD 1945).⁵ Selain itu dalam peraturan setingkat undang-undang, klausul keadaan darurat dapat ditemukan pula dalam UU Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya dengan istilah (darurat sipil, darurat militer dan darurat perang)⁶, UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (darurat bencana)⁷, UU Nomor 7 Tahun 2012 Penanganan Konflik Sosial (keadaan konflik sosial)⁸, UU Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (krisis sistem keuangan)⁹, dan UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (kekarantinaan kesehatan).¹⁰

Dalam perspektif hukum tata negara darurat, setiap pendeklarasian keadaan darurat menimbulkan konsekuensi pembolehan bagi pemerintah untuk melakukan pengabaian terhadap berlakunya beberapa prinsip dasar seperti penyimpangan hukum dan penangguhan HAM.¹¹ Hal tersebut diamini pula oleh instrumen hukum internasional seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)

dengan memberikan alternatif kebolehan bagi negara untuk melakukan pengurangan (*derogation*) HAM dalam kondisi darurat (*public emergency*) yang tentunya tidak tak terbatas dan dengan disertai beberapa syarat yang dapat menjustifikasi tindakan luar biasa pemerintah selama kondisi darurat.

Pemberlakuan keadaan darurat bisa dipandang sebagai bentuk yang memungkinkan negara secara cepat dapat menanggulangi krisis, namun di sisi lain pemberian justifikasi kekuasaan terlalu luas bagi pemerintahan untuk melakukan berbagai pembatasan-pembatasan justru menimbulkan kerawanan untuk disalahgunakan.¹²

Keresahan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh negara dalam krisis *Covid-19* disampaikan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mendesak agar setiap negara menghindari tindakan keamanan yang berlebihan dalam menanggapi wabah *Covid-19*. Berbagai negara yang memilih untuk menetapkan keadaan darurat diharuskan untuk menaati prinsip dan aturan main yang tertuang dalam Hukum Internasional dengan mengutamakan pendekatan hak asasi manusia.¹³

Menurut International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) sebanyak 61% negara dalam melakukan penanganan *Covid-19* bersinggungan dengan demokrasi dan hak asasi manusia.¹⁴ Bahkan Komisaris Tinggi PBB untuk HAM, Michelle Bachelet menyampaikan kekhawatirannya akan adanya politisasi *Covid-19* yang beresiko mengikis hak asasi manusia.¹⁵

- 4 Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, n.d. Lihat Pasal 12 UUD 1945 “Presiden menetapkan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”
- 5 Ibid. Lihat Pasal 22 UUD 1945 “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”
- 6 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya*, n.d. Lihat Pasal 1
- 7 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*, n.d. Lihat Pasal 1 Angka 19
- 8 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial*, n.d. Lihat Pasal 1 Angka 7
- 9 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan*, n.d. Lihat pasal 1 Angka 3
- 10 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan*, n.d. Lihat Pasal 1 Angka 2
- 11 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007). Hlm 58

- 12 Tom Ginsburg and Mila Versteeg, “States of Emergencies: Part I,” last modified 2020, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>.
- 13 United Nations Human Office Of The High Commissioner Rights, “COVID-19: States Should Not Abuse Emergency Measures to Suppress Human Rights – UN Experts,” accessed February 12, 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E>.
- 14 Adiyanto, “Pandemi Dan Ancaman Terhadap Demokrasi,” *Media Indonesia*.
- 15 VOA, “Bachelet: Politisasi Covid-19 Dorong Banyak Pelanggaran HAM,” last modified 2020, accessed February 14, 2021, <https://www.voaindonesia.com/a/bachelet-politisasi-covid-19->

Di Indonesia, kekhawatiran tersebut tidak dapat dielakan, sebab berkaca pada berbagai keadaan darurat yang pernah terjadi di Indonesia justru dalam banyak kasus membuat ambigu. Tercatat beberapa kali Indonesia dihadapkan pada kondisi darurat namun jarang sekali pemerintah menetapkan keadaan darurat secara hukum. Namun tindakan yang dilakukan justru tindakan luar biasa seperti dalam keadaan darurat.

Kekhawatiran adanya penyalahgunaan keadaan darurat tentu bukan tanpa dasar. Sebab, pada dasarnya pemberian kekuasaan lebih kepada pemerintah dalam kondisi darurat secara konservatif bertujuan untuk mengembalikan pada kondisi normal.¹⁶ Namun dalam berbagai praktik, perluasan kekuasaan tersebut justru berujung pada penyelewengan yang berujung pada pelanggaran hak asasi manusia.

Oleh karenanya, tulisan ini mencoba menganalisa bagaimana kebijakan kedaruratan penanganan *Covid-19* di Indonesia dalam perspektif hukum tata negara darurat dan bagaimana implikasinya terhadap jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan kedaruratan *Covid-19* di Indonesia dalam perspektif hukum tata negara darurat?
2. Bagaimana Implikasi kebijakan kedaruratan *Covid-19* di Indonesia terhadap jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia?

Tujuan

Tujuan dari tulisan ini ialah untuk mengetahui kebijakan kedaruratan *Covid-19* di Indonesia dalam perspektif hukum tata negara darurat dan bagaimana impikasinya terhadap jaminan perlindungan hak asasi manusia.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Pada dasarnya penelitian hukum ialah mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul agar dapat mendapatkan preskripsi terhadap apa yang seharusnya dilakukan atas isu yang dibahas.¹⁷ Tipe penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang fokus mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma dalam hukum positif terutama berkaitan dengan sinkronisasi hukum. Dikarenakan jenis penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah berbagai UU yang ada sangkut pautnya dengan isu hukum yang ditangani, yakni melalui cara melihat konsistensi dan kesesuaian antar satu UU dengan UU lainnya ataupun dengan UUD. Selain itu, guna memperjelas analisis digunakan pula pendekatan lain yakni pendekatan konseptual (*conseotual approach*), pendekatan yang lebih menitikberatkan pada pandangan, doktrin-doktrin dalam ilmu hukum.¹⁸ Kaitannya dengan tulisan ini ialah berbagai pandangan dan doktrin dari berbagai ahli terkait dengan konsep Hukum Tata Negara Darurat.

2. Metode Pengumpulan Data

Dalam memecahkan isu hukum, penelitian hukum normatif memiliki beberapa metode dalam hal pengumpulan data. Akan tetapi dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dengan sumber bahan hukum yang berupa bahan hukum primer yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif seperti peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal suatu keadaan darurat di Indonesia seperti UUD 1945, UU No 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya, UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekaranitnaan Kesehatan.

[dorong-banyak-pelanggaran-ham/5694898.html](https://doi.org/10.24127/jikh.v15i2.5694898).

16 J. Ferejohn and P. Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers," *International Journal of Constitutional Law* (2004).

17 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010). Hal 74

18 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 35.

Selain itu, untuk melengkapi sumber-sumber penelitian perlu pula di dukung dengan bahan hukum sekunder yang dapat memberi penjelasan lebih atas bahan hukum primer yang berupa publikasi tentang hukum seperti buku, kamus hukum, jurnal hukum dan berita-berita yang relevan dengan isu hukum dalam penelitian ini.

3. Teknik Analisa Data

Berbagai bahan hukum yang telah diperoleh kemudian dihimpun dan selanjutnya dielaborasi secara sistematis menurut klasifikasinya dan dilakukan analisis secara kualitatif mengingat sifat dari data (bahan hukum) yang diperoleh bersifat kualitatif.

PEMBAHASAN

Konsepsi Kedaruratan dalam Hukum Tata Negara Darurat dan Pengaturannya Di Indonesia

Istilah kata darurat senada dengan kata *al-dlarurat* (arab) yang berasal dari kata "*dlarar*" yang artinya kondisi yang tidak dapat dihindari.¹⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan darurat sebagai keadaan sukar (sulit) yang tidak dapat disangka-sangka kehadirannya yang memerlukan penanggulangan segera; keadaan terpaksa; dan keadaan sementara. Bila diambil contoh, dalam status darurat pemerintah harus mengambil langkah cepat dan tepat dalam mengatasi situasi darurat.²⁰

Suatu keniscayaan perjalanan kehidupan negara tidak selamanya berjalan normal. Adakalanya negara terbentur dengan situasi yang mengancam. Layaknya seseorang (*natuurlijk person*) apabila dihadapkan pada situasi bahaya (*noodtoestand*), negara akan menggunakan haknya untuk membela diri (*noodzakelijk verdediging*). Yakni dengan cara memberlakukan Hukum Tata Negara Darurat (*staatsnoodrecht*). Oleh karena itu, dalam praktik ketatanegaraan menurut Jimly Asshiddiqie dikenal dua keadaan negara

yakni negara dalam keadaan normal (*ordinary condition*) dan negara dalam keadaan tidak normal/keadaan darurat (*state of emergency*). *Staatsnoodrecht* tersebut mengkaji perihal negara dalam keadaan darurat.²¹

Ragam Istilah keadaan darurat dapat ditemukan dalam kontitusi berbagai negara seperti di Prancis (*etat de siege*), di Jerman (*state of tension, state of defence*) dan di Spanyol (*state of alarm*). Ketentuan hukum tata negara darurat dalam tradisi *civil law* secara eksplisit tertuang dalam undang-undang dasarnya. Sebaliknya, di Amerika dan Inggris atau negara lainnya yang menganut tradisi hukum *common law*. Praktik tersebut dikenal dengan istilah "*martial law*". Sementara itu, instrumen HAM internasional seperti dalam *European Convention on Human Right* 1950, *Inter-American Convention on Human Rights* (IACHR) 1969, *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966 istilah keadaan darurat dikenal dengan istilah *public emergency*.

Herman Sihombing mendefinisikan keadaan bahaya sebagai serangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan bahaya yang mengancam dan mengembalikannya ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum umum biasa.²² Sementara, Jimly Asshiddiqie mendefinisikan *state of emergency* sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara agar bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.²³

Jika ditelaah secara teoritis istilah keadaan darurat sendiri dipahami berbeda antara penganut *state of emergency* dan *state of exception*.²⁴ Penganut *state of exception* lebih mengedepankan pendekatan kedaulatan negara (*sovereignty*

19 Abdul Natsir, "Abortus Atas Indikasi Medis Menurut Konsep Al-Dlarurat Dalam Islam," *Sumbula: Jurnal Studi Keagamaan, Sosial dan Budaya FAI Undar Jombang* 2, no. 2 (2017): 561–587.

20 "Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)," n.d., <https://kbbi.web.id/darurat>.

21 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hlm 58

22 Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996). Hal 26

23 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hal 7-8

24 Agus Adhari, "PENATAAN ANCAMAN EKONOMI SEBAGAI BAGIAN DARI KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA," *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi* (2020).hal 35

approach)²⁵ dan menganggap keadaan bahaya merupakan *extra-legal*. Penganut tokoh ini salah satunya ialah Carl Smith yang mengatakan “*Sovereign is he who decides on the exception*”.²⁶ Menurut Carl Smith, keadaan negara dimasa depan, akan mengalami ancaman keadaan darurat seperti apa tidak bisa diramalkan sebelumnya. Oleh karena itu lebih baik menentukan siapa yang memang harus mendapatkan kewenangan untuk mengatasi keadaan darurat. Daripada kehilangan negara hanya karena harus tunduk pada aturan tertulis yang kaku dan hanya akan mengorbankan tujuan karena mementingkan cara.²⁷ Menurutnyanya “*All law is situational law*.”²⁸

Sedangkan, penganut “*state of emergency*” cenderung menggunakan pendekatan negara hukum di mana keadaan bahaya harus tunduk pada kontitusi dan undang-undang.²⁹ Menurut Jimly Asshidiqie suatu negara tidak akan pernah sempurna jika tidak menyediakan segala sesuatu berdasarkan hukum, dan menyediakan sarana dan wahana untuk mengatasi setiap keadaan darurat untuk menata hukumnya sebagaimana mestinya.³⁰ Hal inilah yang dianut Indonesia dengan mengadopsinya dalam konstitusi yakni dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945.

Senyatanya, dalam praktik banyak macam alasan yang menjadi dasar pemberlakuan keadaan darurat. Dari segi kategori, keadaan darurat sendiri sangat bervariasi dari ragam bentuk, tingkat dan skala bahayanya. Secara umum keadaan darurat tersebut bisa datang baik dari

dalam (*internal*) ataupun dari luar (*external*). Ancaman dari luar diidentikkan dengan ancaman militer baik bersenjata maupun tidak bersenjata namun tetap mengancam jiwa dan raga warga negara. Sedangkan ancaman dari dalam diidentikkan dengan ancaman pemberontakan, kerusuhan sosial atau pun bencana alam maupun non alam. Saat ini bencana non alam cenderung di identikan dengan wabah penyakit menular.

Di Indonesia sendiri, materi muatan perihal keadaan darurat bisa dilihat di beberapa konstitusi yang pernah berlaku seperti halnya dalam Konstitusi RIS 1949³¹ dan UUDS 1950³². Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pengaturan keadaan darurat diatur dalam dua pasal yakni dalam Pasal 12 UUD 1945 dan Pasal 22 UUD 1945. Dari dua ketentuan pasal tersebut diketahui terdapat dua terminologi yang digunakan untuk memaknai suatu kondisi darurat, yakni “keadaan bahaya” dalam Pasal 12 dan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22.

Merujuk pada *original intent*, menurut M.Yamin keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945 merupakan situasi yang disebut sebagai *martial law* atau *staat van beleg*.³³ Jika ditelusuri, dalam rancangan UUD 1945 yang dibahas pada masa sidang BPUPKI tanggal 13 Juli 1945, rumusan mengenai keadaan bahaya dalam Pasal 12 ini berawal dari Pasal 10 RUU UUD 1945 dengan rumusan “*Presiden menjatakan “staat van beleg”*. *Sjarat-sjarat dan akibat “staat van beleg” ditetapkan dengan undang-undang*”. Istilah “*staat van beleg*” tersebut kemudian disempurnakan dengan frasa “keadaan bahaya”. Sehingga kini rumusannya menjadi “*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” ditetapkan dengan undang-undang*”.

25 Agus Adhari, “AMBIGUITAS PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA,” *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi* (2019).

26 Carl Schmitt, *Political Theology : Four Chapters on the Concept of Sovereignty, Studies in Contemporary German Social Thought*, 1985.hlm 5

27 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hlm 84

28 Schmitt, *Political Theology : Four Chapters on the Concept of Sovereignty*.hal 13

29 Adhari, “AMBIGUITAS PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.”

30 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hlm 85

31 Lihat Pasal 139 ayat (1)

32 Pasal 96 yang memuat rumusan yang sama dengan Pasal 139 Ayat (1) UUD RIS 1949.

33 Fitra Arsil, “MENGAGAS PEMBANTUAN DAN MATERI MUATAN PERPPU: STUDI PERBANDINGAN PENGATURAN DAN PENGGUNAAN PERPPU DI NEGARA-NEGARA PRESIDENSIAL,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* (2018).

Jika dilihat berdasarkan *original intent* sebagaimana yang dimaksud oleh M.Yamin di atas, Pasal 12 UUD 1945 merupakan pasal yang memberi kewenangan penyimpangan hukum dalam kondisi darurat secara konstitusional. Pasal tersebut secara eksklusif memberikan kewenangan tersebut hanya kepada presiden sebagai kepala negara (*the sovereign executive*). Kewenangan presiden untuk mendeklarasikan keadaan darurat dalam Pasal 12 UUD 1945 tersebut tidak hanya semata memproklamkan melainkan jauh lebih dari itu yakni merubah karakter hukum tata negara normal menjadi darurat.³⁴ Oleh karena itu Pasal 12 UUD 1945 bisa dikatakan sebagai tombol aktivasi berlakunya hukum tata negara darurat. Dengan demikian, berlakunya suatu keadaan darurat dalam hukum tata negara menyebabkan perbuatan yang bersifat melawan hukum (*onrecht*) dapat dibenarkan untuk dilakukan karena adanya *reasonable necessity*.³⁵

Penjabaran lebih lanjut perihal syarat pemberlakuan, penghapusan, dan akibat hukum pemberlakuan keadaan darurat dalam Pasal 12 UUD 1945 diatur dalam UU 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya. UU yang saat ini masih berlaku mengikat dan satu-satunya UU yang mengatur klausul keadaan darurat yang menjadikan Pasal 12 dalam konsideran mengingatnya. Dalam UU ini keadaan bahaya dibagi dalam tiga tingkatan yakni darurat sipil, darurat militer dan darurat perang.³⁶

34 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hlm 98

35 Ibid.

36 Dalam UU 23 Tahun 1959 dikenal tingkatan darurat sipil, darurat militer dan darurat perang. Masing-masing tingkatan keadaan darurat tersebut memberi kewenangan pada penguasa keadaan darurat untuk melakukan pembatasan yang berbeda-beda setiap tingkatannya. Sementara itu, dalam pasal 1 penyebab diberlakukannya keadaan bahaya bisa dikarenakan oleh beberapa hal seperti keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan- keadaan khusus ternyata ada

Lain halnya dengan Pasal 22 UUD 1945. Pasal ini merupakan dasar kewenangan bagi presiden dalam domain pengecualian atas fungsi legislatif (*legislative power*).³⁷ Mengapa dikatakan demikian karena atas dasar pasal ini presiden memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan yang secara hierarki berkududukan sama dengan undang-undang tanpa melibatkan DPR. Dalam praktek sering disebut (Perppu). Di negara yang menganut sistem presidensial biasa disebut *presidential decree* atau *emergency decree*.³⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 memiliki cakupan luas, tidak selalu identik dengan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945). Hal demikian ditafsirkan pula oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan keadaan bahaya. Frasa “kegentingan yang memaksa” adalah domain subjektifitas presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi keadaan objektif ketika Perppu oleh DPR disetujui dan menjadi undang-undang. Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie setidaknya terdapat dua model Perppu yakni (i) Perpu yang dibentuk dalam keadaan mendesak tetapi dalam keadaan normal (ii) Perppu yang dibentuk memang ketika negara sudah secara resmi memberlakukan keadaan darurat.³⁹

Selain konsep kedaruratan sebagaimana dijelaskan di atas, masih terdapat UU yang materi muatannya mengatur keadaan darurat atau suatu keadaan yang dikecualikan pada kondisi normal seperti dalam beberapa UU berikut;

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

37 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hlm 206

38 Arsil, “MENGAGAS PEMBANTUAN PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERPPU: STUDI PERBANDINGAN PENGATURAN DAN PENGGUNAAN PERPPU DI NEGARA-NEGARA PRESIDENSIAL.” Hlm 4

39 Aida Mardatillah, “Pandangan Jimly Terkait Perppu Penanganan Covid-19,” *Hukum Online*, accessed February 25, 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19/>.

1. “*Darurat Bencana*” dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana;
2. “*Keadaan Konflik Sosial*” dalam UU Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Konflik Sosial;
3. “*Krisis Sistem Keuangan*” dalam UU Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Penanganan Krisis Sistem Keuangan dan;
4. “*Kedarurat Kesehatan Masyarakat*” dalam UU 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantina Kesehatan.

Beberapa ketentuan kedaruratan dalam UU di atas secara sepintas memiliki kemiripan yakni sama-sama memuat ketentuan pengecualian terhadap kondisi normal. Ketentuan tersebut memiliki model kedaruratan sendiri-sendiri yang didasarkan pada kekhususannya. Akan tetapi, UU yang menjadi dasar pemberlakuan keadaan darurat di atas justru tidak menjadikan Pasal 12 UUD dalam konsiderannya. Hal tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa keadaan darurat di atas bukan merupakan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Sehingga walaupun keadaan darurat di atas ditetapkan, dengan tidak dilibatkannya ketentuan Pasal 12 UUD 1945 maka keadaan darurat tersebut hanya bersifat *de facto* bukan *de jure*.

Kebijakan Kedaruratan Covid-19 dalam Prespektif Hukum Tata Negara Darurat

Secara prinsip pembentuk UU tidak akan mampu memprediksi suatu undang-undang yang sedang dibentuk akan mampu menyelesaikan persoalan di kemudian hari. Demikian pula datangnya suatu keadaan yang mengancam kehidupan bernegara, niscaya tidak dapat prediksi kapan datang dan berakhirnya. Untuk mengantisipasi hal tersebut, biasanya negara menyiapkan berbagai instrumen hukum yang memang disiapkan untuk menghadapi hal tersebut. Pengaturan tersebut dibuat baik dalam konstitusinya maupun dalam undang-undang biasa.

Dalam tulisannya, Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, mengemukakan bahwa secara umum ada tiga opsi yang dilakukan oleh negara-negara di dunia dalam menanggulangi krisis *Covid-19* yakni dengan cara (i) *the declaration of state of emergency under the constitution* (ii) *the use of existing of new emergency legislation dealing with public health or national disasters* (ii) *the passing of new emergency legislation*.⁴⁰

Pada opsi pertama, negara memberlakukan keadaan darurat yang tercantum dalam konstitusinya. Penelitian yang dilakukan oleh Christian Bjørnskov and Stefan, 90% konstitusi dipelbagai negara mengatur mengenai klausul keadaan darurat yang sebagian besar dikarenakan oleh *war or foreign aggression* (48%), *internal security* (39%) atau *national disaster* (26%).⁴¹ Dalam situasi darurat ini, pemerintah dimungkinkan untuk keluar dari kerangka konstitusional dan melakukan tindakan yang dalam keadaan normal tidak boleh dilakukan. Akan tetapi dalam konstitusi modern klausul keadaan darurat ini dibarengi dengan klausul pembatasan dalam penggunaannya.

Menurut Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, opsi pertama ini memiliki kelemahan yakni memberikan kekuasaan yang besar dengan minimnya pengawasan. Oleh karena itu opsi ini rawan untuk disalahgunakan demi kepentingan politik. Di Indonesia, opsi ini mirip dengan klausul keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD 1945. Ketentuan Pasal 12 UUD 1945 memberi kewenangan mutlak bagi Presiden (*executive*) untuk menetapkan, dan menghapus keadaan bahaya. Bahkan jika melihat ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 1959 Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai pembatasan hak dan penyimpangan hukum dalam berbagai tingkatan darurat sipil, darurat militer dan darurat perang tanpa adanya sistem pengawasan yang kuat.

40 Tom Ginsburg and Mila Versteeg, “States of Emergencies: Part I.”

41 Christian Bjørnskov and Stefan Voigt, “The Architecture of Emergency Constitutions,” *International Journal of Constitutional Law* (2018). Hal 101

Lain halnya dengan opsi kedua, opsi ini berangkat dari anggapan bahwa sebagian hak asasi manusia tidak mutlak. Hak tersebut bisa dibatasi asal saja dilakukan secara proporsional dan disahkan secara hukum.⁴² Banyak konstitusi negara tidak mengatur secara spesifik perihal kedaruratan yang disebabkan oleh krisis kesehatan. Oleh karena itu tidak perlu mengaktifkan keadaan darurat berdasarkan konstitusi. Opsi ini menitikberatkan pada pemberian kekuasaan luar biasa kepada pemerintah melalui peraturan undang-undang biasa.

UU dimaksud ialah untuk menanggulangi krisis berkaitan dengan pengaturan mengenai kesehatan, bencana, atau bisa juga yang mengatur mengenai pertahanan sipil. Seperti halnya di India melalui *Epidemic Diseases Act 1897*,⁴³ di Taiwan melalui *Communicable Disease Control Act*,⁴⁴ dan di Australia melalui *Biosecurity Act 2015*.⁴⁵ Di Indonesia, terdapat beberapa undang-undang yang mirip dengan karakter undang-undang yang dimaksud seperti UU Nomor 6 Tahun 2018 Keekarantinaan Kesehatan, UU Nomor 24 Tahun 2007 Penanggulangan Bencana dan UU Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun diketahui hanya UU 23 Tahun 1959 yang memiliki keterkaitan dengan Pasal 12 UUD 1945.

Penggunaan UU untuk menanggulangi krisis sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Ferejohn dan Pasquino. Menurutnya, banyak negara modern yang tidak menggunakan ketentuan keadaan darurat dalam konstitusinya dikarenakan:

42 Tom Ginsburg and Mila Versteeg, "States of Emergencies: Part I."

43 Tariq Ahmad, "India: Legal Responses to Health Emergencies," <https://www.loc.gov/law/help/health-emergencies/india.php>.

44 When-Chen Chang, "Taiwan's Fight against COVID-19: Constitutionalism, Laws, and the Global Pandemic," <https://verfassungsblog.de/taiwans-fight-against-covid-19-constitutionalism-laws-and-the-global-pandemic/>.

45 Hon Greg Hunt MP, "Extending the Human Biosecurity Emergency Period by Three Months," *Minister for Health and Aged Care*, last modified 2020, accessed February 28, 2021, <https://www.health.gov.au/ministers/the-hon-greg-hunt-mp/media/extending-the-human-biosecurity-emergency-period-by-three-months>.

First, it may be that of emergency powers. It is plausible that elected officials are cautious in triggering the use of exceptional powers and, indeed, that caution is probably to be applauded. Perhaps, in view of the historical abuses of such powers... Second, it is possible because of the advance of state-controlled technology for dealing with disorder, that most emergencies can be successfully managed by the operation of the ordinary legal-constitutional system."

⁴⁶

Sementara itu, opsi ketigamenitikberatkan penanggulangan krisis Covid-19 dengan legislasi baru. Opsi ini memungkinkan negara untuk dapat memenuhi kebutuhan hukum yang diinginkan untuk menangani krisis. Pada kenyataannya banyak negara yang tidak memiliki UU yang mampu secara spesifik mengatur kompleksitas permasalahan yang diakibatkan oleh Covid-19. Akan tetapi, opsi ini memiliki kelemahan di mana legislasi baru dibentuk dalam situasi serba terbatas ditengah krisis, sehingga minim aspirasi dan kontrol dari publik. Oleh karenanya opsi ini berpotensi memberikan kekuasaan yang luas bagi penguasa.

Dari ketiga alternatif cara di atas, jika dikaitkan dengan kebijakan hukum penanganan Covid-19 di Indonesia, diketahui bahwa pemerintah memilih untuk menggunakan undang-undang biasa dalam memerangi pandemi Covid-19 yakni UU Nomor 6 Tahun 2018 dan UU Nomor 24 Tahun 2007. Kebijakan tersebut tercermin dengan ditetapkannya status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat melalui Keppres Nomor 11 Tahun 2020 dan Darurat Bencana Non-Alam melalui Keppres Nomor 12 Tahun 2020.

Kerangka model kedaruratan yang dipilih ini layaknya seperti cara kedua yang disampaikan oleh Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, yakni dengan menggunakan undang-undang eksisting yang mengatur kedaruratan kesehatan masyarakat atau bencana. Meskipun konstitusi

46 Ferejohn and Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers." Hal 215-217

menyediakan klausul pemberlakuan keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945. Sebelumnya sempat muncul wacana pemberlakuan darurat sipil berdasarkan UU 23 Tahun 1959. Hanya saja menurut pelbagai kalangan dinilai tidak tepat, sebab darurat sipil dalam UU 23 Tahun 1959 lebih menekankan pada krisis yang didasarkan gangguan keamanan dan bersifat militeristik.⁴⁷

Merujuk pada kebijakan di atas, pemerintah mencoba menafsirkan bahwa krisis *Covid-19* bukan merupakan kedaruratan yang disebabkan oleh gangguan keamanan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaktifan keadaan darurat menurut Pasal 12 UUD 1945. Adanya keengganan melibatkan Pasal 12 UUD 1945 tidak lain disebabkan karena adanya pandangan bahwa pasal ini dinilai merupakan perwujudan kewenangan otoritarianisme dari Presiden. Padahal pasal tersebut merupakan satu-satunya pasal yang memungkinkan negara melakukan manajemen krisis saat berbagai ancaman senyatanya hadir mengancam eksistensi negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, disetiap negara modern sudah lazim di dalam konstitusinya menyediakan ketentuan layaknya Pasal 12 UUD 1945. Bahkan menurutnya, sistem pemerintahan darurat di zaman modern telah menyediakan pelbagai variasi yang lebih fleksibel dan menarik dalam menghadapi keadaan-keadaan yang nyata.⁴⁸

Secara teoritis, hal di atas berkaitan dengan doktrin dualisme konstitusi (*constitutional dualism*). Dalam konstitusi, selain berisi sistem hukum yang berlaku normal sebagai pelindung hak dan kebebasan, dan di sisi lain berisi sistem hukum yang berlaku dalam keadaan darurat

(*state of emergency*).⁴⁹ Oleh karenanya, kondisi darurat dapat membenarkan Presiden melakukan tindakan luar biasa dengan syarat diawali pendeklarasian terlebih dahulu melalui ketentuan keadaan darurat konstitusional.

Hal inilah yang tidak dilakukan dalam pemberlakuan keadaan darurat kesehatan dan darurat bencana *Covid-19* di Indonesia. Baik Keppres 11 Tahun 2020 maupun Keppres 12 Tahun 2020 tidak menjadikan atau melibatkan Pasal 12 UUD dalam konsiderannya. Oleh karenanya dapat diasumsikan bahwa keadaan darurat yang dimaksud ialah keadaan darurat biasa, bukan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Dengan tidak adanya aktivasi Pasal 12 UUD 1945, maka rezim hukum normal tetap berlaku dan tidak diperbolehkan adanya penyimpangan terhadap hak asasi manusia maupun konstitusi.⁵⁰

Lebih lanjut, selain menggunakan UU yang berlaku, pemerintah mengeluarkan pula instrumen hukum baru dengan menerbitkan Perppu 1 Tahun 2020 demi memenuhi kebutuhan hukum selama penanganan *Covid-19*. Hal ini dapat dilihat dari judul maupun konsideran Perppu tersebut yang secara eksplisit mencantumkan frasa *Covid-19*. Namun demikian sama halnya penetapan keadaan darurat yang sebelumnya diterbitkan, Perppu ini tidak melibatkan Pasal 12 UUD sebagai dasar pembentukannya. Dengan demikian maka Perppu ini bukan merupakan Perppu darurat (Pasal 12 jo Pasal 22 UUD 1945) melainkan Perppu biasa (Pasal 22 UUD 1945).⁵¹

Berlakunya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sebagai Perppu biasa secara normatif tidak boleh bertentangan dengan UUD

47 Dalam UU 23 Tahun 1959, sebab pemberlakuan darurat sipil bisa juga dikarenakan adanya bencana alam. Ada kerancuan pengaturan mengenai keadaan darurat yang diakibatkan bencana alam. Selain dalam UU 23 Tahun 1959, pada tahun 2007 dibentuk UU 24 Tahun 2007 yang khusus mengatur perihal kebencanaan. UU tersebut berlaku tanpa mencabut ketentuan dalam UU 23 Tahun 1959 yang berlaku terlebih dahulu.

48 Jimly Asshiddiqie, "Diktator Konstitusional Dan Hukum Pengecualian," *Makalah* (2020). Hal 22

49 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hal 60
50 "Prof Jimly: Mestinya Darurat Sipil, Semua Di Bawah Kendali Presiden," *JPNN.Com*, accessed February 28, 2021, <https://www.jpnn.com/news/prof-jimly-mestinya-darurat-sipil-semua-di-bawah-kendali-presiden?page=2>.

51 Aida Mardatillah, "Jimly: Ada Dua Tipe Perppu Dalam Perspektif Konstitusi," *Hukum Online*, last modified 2020, accessed March 1, 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eb09bcc9e976/jimly--ada-dua-tipe-perppu-dalam-perspektif-konstitusi/>.

1945 bahkan tidak boleh melanggar HAM sekalipun, karena pada hakikatnya Perppu biasa diniatkan untuk menjadi layaknya UU biasa yang berlaku permanen jika memang disetujui oleh DPR, dan jika ditolak maka harus dicabut.⁵² Saat ini Perppu tersebut telah disahkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020. Dengan berlakunya sebagai UU biasa maka keberlakuannya sama seperti UU pada umumnya yakni berlaku tidak hanya untuk jangka waktu tertentu seperti halnya Perppu darurat (UU darurat), melainkan berlaku permanen.

Berlakunya UU Nomor 2 Tahun 2020 menimbulkan problem ketatanegaraan, sebab dari segi tujuan pembentukannya UU yang dahulunya Perppu 1 Tahun 2020 tersebut ditujukan secara terbatas yakni untuk dan selama penanganan *Covid-19*. Jika *Covid-19* telah selesai maka berbagai ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 sudah pasti tidak relevan lagi diterapkan. Terlebih, dari segi substansi ketentuan dalam UU tersebut banyak membatalkan berbagai ketentuan dalam undang-undang lainnya. Selain itu adanya ketentuan Pasal 27 yang memberi imunitas bagi pejabat penyelenggara pemerintahan justru menegaskan prinsip *equality before the law* yang secara tegas dijamin oleh konstitusi.

Implikasi Darurat Covid-19 Terhadap Jaminan Perlindungan Hak Asasi Manusia

Kerangka teoritis mengklasifikasi hak asasi manusia ke dalam kelompok *derogable rights* dan *non derogable rights*. Akan tetapi, hingga saat ini belum ada istilah baku untuk

mengartikan *derogable rights* di Indonesia. Kelompok hak ini sering diterjemahkan sebagai hak yang dapat dikurangi, dibatasi atau dicabut. Lain halnya dengan *non derogable rights* yang diartikan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun dan oleh siapapun.

Dalam berbagai instrumen HAM seperti ICCPR, jenis *non derogable rights* bisa ditemukan dengan mengidentifikasi Pasal 4 ayat 2 yang secara eksplisit menyebutkan berbagai hak yang tidak boleh dikurangi. Di Indonesia kelompok hak ini tertuang dalam Pasal 28I UUD 1945. Meskipun dalam putusan MK No.2-3/PUU-V/2007 dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 28I UUD 1945 dapat dibatasi karena tunduk pada ketentuan Pasal 28J, akan tetapi penafsiran sistematis MK tersebut hingga kini masih banyak diperdebatkan oleh kelompok yang menilai hak-hak dalam Pasal 28I UUD 1945 tetap merupakan *non derogable rights*.

Terlepas dari perdebatan itu, semua Hak Asasi Manusia secara prinsip sama-sama penting, oleh karenanya tidak diperbolehkan mengeluarkan kategori hak tertentu dari bagiannya. Dalam arti, terpenuhinya satu kategori hak tertentu akan selalu bergantung dengan terpenuhinya hak yang lain.⁵³ Selain itu, sejatinya dalam keadaan normal, hak asasi manusia menjadi suatu hal yang sudah sepatutnya dilindungi (*protect*), dipenuhi (*fulfill*) dan ditegakkan (*enforced*) oleh negara. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya negara dimungkinkan melakukan pembatasan atau pengurangan terhadap hak asasi manusia.

Perspektif teori HAM mengenal doktrin pembatasan (*limitation*) dan pengurangan (*derogation*) hak sipil dan politik. Alasan mengapa pembatasan HAM dapat dilakukan ialah adanya pengakuan bahwa sebagian besar hak asasi manusia tidak bersifat mutlak dan mencerminkan keseimbangan antara

52 Dalam makalahnya Jimly membagi dua tipe Perppu. Tipe pertama layaknya kebijakan normatif yang seharusnya dituangkan dan UU. Namun karena adanya unsur kegentingan yang memaksa maka kebijakan tersebut sementara dituangkan dalam Perppu untuk disetujui DPR. Sementara tipe kedua ialah Perppu yang menjadi pengaturan lebih lanjut atas keadaan darurat (Ps 12 UUD 1945) yang berlaku sementara saat keadaan darurat saja. Karena sifatnya yang sementara maka materi muatannya boleh menyimpangi ketentuan UU lainnya termasuk UUD 1945. Dengan syarat adanya Batasan waktu yang jelas dan ketika situasi telah kembali normal ketentuan yang sebelumnya ditangguhkan kembali berlaku apa adanya.

53 Mei Susanto, Teguh Tresna, and Puja Asmara, "EKONOMI VERSUS HAK ASASI MANUSIA DALAM PENANGANAN COVID-19 : DIKOTOMI ATAU HARMONISASI (The Economy versus Human Rights In Handling Covid-19 : Dichotomy or Harmonization)," *Jurnal HAM* 11, no. 2 (2020): 301–317, <http://dx.doi.org/10.30641/ham>.

kepentingan individu dengan masyarakat. Sehingga ada kemungkinan bahwa pembatasan HAM dapat berlaku permanen.⁵⁴

Menurut Jayawickrama pengertian pembatasan sebagai "*A limitation clause is clearly an exception to the general rule. The general rule is the protection of the right; the exception is its restriction.*"⁵⁵ Penerapan pembatasan HAM merupakan bagian inheren dari kewenangan pemerintah sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan, akan tetapi tetap dibatasi oleh beberapa hal seperti, (i) ketentuan HAM yang dirumuskan dalam *absolute terms* maka tidak dapat diberlakukan pembatasan atas dasar apapun. (ii) Ketentuan HAM yang dirumuskan secara *restrictively defined* dengan pemberian kualifikasi tertentu atas hak, dimungkinkan untuk adanya pengecualian yang memang dimungkinkan oleh kualifikasi tersebut. Sebagai contoh ketentuan hak hidup dalam ICCPR dan (iii) Ketentuan HAM yang memang dalam pelaksanaannya dapat dibatasi atau *right the exercise of wise may be restricted.*⁵⁶

Agar dapat dikatakan sah, pembatasan harus memenuhi beberapa kriteria seperti; Pertama, persyaratan melakukan pembatasan suatu hak harus didasarkan pada alasan-alasan yang memang diperbolehkan oleh perjanjian HAM. Kedua, pembatasan harus ditetapkan oleh aturan hukum yang sah dari masing-masing negara. Ketiga, pembatasan harus didasarkan pada prinsip proporsionalitas yang memenuhi aspek *legitimacy, suitability dan necessity*. Keempat, tindakan pembatasan harus menimbang untung-rugi antara hak individu dan kepentingan umum.⁵⁷

Sebagai contoh, ICCPR memberikan beberapa kriteria bahwa sebagian hak dalam kondisi tertentu justru menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus oleh karenanya dalam pelaksanaannya dapat dibatasi sepanjang memenuhi kriteria yakni tetap didasarkan pada aturan hukum yang sah dan sepanjang memang diperlukan untuk menghormati orang lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum serta dengan alasan lain seperti melindungi kesehatan (*public health*).⁵⁸ Demikian pula prinsip siracusa menjelaskan lebih rinci, berbagai syarat pembatasan tersebut tentunya dilakukan dengan ketentuan bahwa pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak itu sendiri. Klausul pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak serta pembatasan hak tidak boleh berlaku sewenang-wenang.

Sementara itu, alasan negara dapat melakukan derogasi atau pengurangan ialah adanya keadaan darurat (*public emergency*) yang mengancam kehidupan bangsa dan negara. Jayawickrama berpendapat bahwa "*derogation is essentially a temporary measure limited to the period of the public emergency threatening the life of the nation*". Oleh karenanya, ketentuan derogasi lebih bersifat pengecualian dan kesementaraan di mana negara dapat menarik diri dari kewajibannya dalam pelaksanaan HAM menurut instrumen HAM internasional untuk menghadapi *public emergency*.⁵⁹

Selain menurut pendapat ahli, Instrumen hukum internasional seperti ICCPR mengatur pula sejauh mana negara dapat melakukan pengurangan Hak Asasi Manusia dalam Pasal 4 sebagai berikut:

(1) *In time of public emergency which threatens the life of the nation and*

54 D. McGoldrick, "The Interface between Public Emergency Powers and International Law," *International Journal of Constitutional Law* (2004).

55 Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence, The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, 2017. Hlm 184

56 Titon Slamet Kurnia, *Interprestasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2017). Hlm 133

57 Sefriani, "Kewenangan Negara Melakukan

Pengurangan Dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik," *Jurnal Konstitusi* 1 (2012).

58 Republik Indonesia, *UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik*, n.d. Lihat Pasal 19 (3) ICCPR

59 Titon Slamet Kurnia, *Interprestasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*.

the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin;

- (2) *No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.*

Jika dijabarkan, keabsahan negara melakukan pengurangan (*derogation*) harus tunduk pada prinsip seperti;⁶⁰ pertama, pengurangan harus berlandaskan prinsip perkecualian. Tujuan negara melakukan pengurangan ialah karena tindakan pengurangan lebih kepada upaya preventif daripada represif. Sebagai contoh, dalam kondisi pandemi lebih baik mengurangi kebebasan bergerak daripada mengorbankan hak hidup.

Kedua, tindakan pengurangan terbatas hanya terhadap hak-hak yang memang secara substansial dapat dikurangi (*derogable rights*) dan tidak berlaku bagi kelompok *non derogable rights*. Dalam pasal 4 ayat 2 ICCPR *non derogable rights* sebagaimana dimaksud terdiri dari i) hak atas hidup (ii) hak bebas dari penyiksaan (iii) hak terbebas dari perbudakan, (iv) hak bebas dari penahanan karena tidak mampu memnuhi kewajiban kontrak (utang) (v) hak bebas dari hukum yang berlaku surut (vi) Hak pengakuan sebagai subjek hukum (vii) hak kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama.⁶¹

Ketiga, pengurangan harus berlandaskan pada prinsip proporsionalitas dengan tujuan menjamin agar tidak adanya pengurangan yang sewenang-wenang terhadap kelompok *derogable rights*. Keempat, prinsip non

diskriminasi mensyaratkan bahwa tindakan pengurangan tidak boleh diskriminatif terhadap unsur seks, warna kulit, bahasa, agama atau status sosial. Diberbagai kasus, kondisi darurat justru digunakan dengan berlebihan dengan menekan kelompok oposisi dan kritikus pemerintah.⁶²

Kelima, tindakan pengurangan harus secara jelas merujuk pada wilayah dan penerapan sementara dan peninjauan kembali secara berkala. Dengan artian bahwa, ketika kondisi sudah kembali normal, maka pengurangan hak tidak berlaku lagi. Keenam, negara yang melakukan pengurangan wajib mengumumkan secara resmi perihal cakupan pengurangan hak, wilayah dan waktu berlakunya. Ketujuh, negara yang melakukan pengurangan mengizinkan legislatif dan yudisial untuk memberikan pengawasan akan aspek legalitas dan implementasinya.

Selain itu, dalam prinsip-prinsip Siracusa syarat-syarat derogasi diatur sebagai berikut:⁶³ (i) *Public Emergency Which Threatens the Life of the Nation* (ii) *Proclamation, Notification and Termination of a Public Emergency* (iii) *Strictly Required the Exigencies of the Situation* (iv) *Non-Derogable Rights* (v) *Some General Principles in the Internation of a Public Emergency and Consequent Derogation Measures* dan (vi) *Recommendations Concerning the Functions and Duties of the Human Rights Committee and United Nations Bodies*.

Pada dasarnya setiap negara memiliki sistem hukum yang mengatur dan menentukan tindakan-tindakan khusus apa saja yang dapat dilakukan ketika negara menghadapi kondisi darurat. Pengaturan-pengaturan

60 McGoldrick, "The Interface between Public Emergency Powers and International Law."

61 Indonesia, UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik. Lihat Pasal 4

62 Lucia Newman, "Outrage in Chile over Pinera Photo at Quarantined Protest Site Sebastian Pinera Sparks Outcry after Posing for Picture at Ground Zero of Chile's Protest Movement amid COVID-19 Quarantine.," *AL Jazeera*, last modified 2020, accessed March 1, 2021, <https://www.aljazeera.com/features/2020/4/5/outrage-in-chile-over-pinera-photo-at-quarantined-protest-site>.

63 "The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights," *Human Rights Quarterly* (1985).

konstitusional tersebut selalu mengandung unsur mengurangi, membatasi ataupun membekukan hak asasi manusia tertentu. Namun sifat pengurangan, pembatasan dan pembekuan tersebut harus bersifat sementara dan ditujukan untuk mengatasi krisis dengan tujuan agar kondisi kembali normal seperti sebelumnya demi menjaga keberlangsungan hak asasi manusia yang bersifat fundamental.⁶⁴

Kaitannya dengan krisis *Covid-19*, adanya pembatasan-pembatasan terhadap pemenuhan hak asasi manusia sejatinya dilakukan dalam upaya menanggulangi krisis yang diakibatkan oleh virus tersebut. Akan tetapi, wajar jika dalam keadaan darurat selalu muncul ketakutan sejauh mana pembatasan HAM dapat dilakukan oleh pemerintah. Mengingat keadaan darurat berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Dalam konteks Hukum Tata Negara Darurat legitimasi adanya penyimpangan hukum dan pengurangan akan HAM berkaitan dengan konstitusional atau tidaknya suatu keadaan darurat dinyatakan oleh negara. Hal tersebut diamanatkan pula dalam *General Comment No 29 on Article of ICCPR* yang memberi syarat negara dapat melakukan pembatasan yakni adanya situasi yang berupa keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan negara harus memproklamkan secara resmi keadaan darurat negara tersebut.

Pendeklarasian keadaan darurat merupakan momentum lahirnya kewenangan luar biasa pemerintah sekaligus dimulainya keberlakuan rezim hukum darurat. Tujuan dideklarasikannya keadaan darurat tersebut agar seluruh pihak yang terkena dampak mengetahuinya. Sebab hal ini akan berkaitan dengan pengawasan berjalanya pemerintahan darurat (*emergency powers*) dalam melaksanakan pemerintahan selama keadaan darurat berlangsung. Karenanya, pengumuman tersebut harus disertai dengan substansi pengurangan hak, lingkup wilayah dan waktu penerapannya.⁶⁵

64 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Hal 97
65 Sefriani, "Kewenangan Negara Melakukan

Konsekuensi tidak diberlakukannya keadaan darurat secara resmi akan berakibat tidak sahnya segala tindakan-tindakan yang bersifat luar biasa yang berada diluar koridor-koridor hukum yang berlaku dalam keadaan biasa. Oleh karenanya, segala tindakan maupun kebijakan yang bersifat luar biasa tersebut harus atas keadaan darurat yang secara resmi telah dideklarasikan menurut prosedur yang bersifat konstitusional. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, pendeklarasian keadaan darurat merupakan suatu momentum hukum yang dapat mengakibatkan hukum yang sebelumnya sah menjadi tidak sah demikian sebaliknya dan berlaku sejak saat keadaan darurat dideklarasikan.

Berkaca pada pendeklarasian kedaruratan kesehatan dan darurat bencana non alam yang dipilih Indonesia, telah disinggung di atas bahwa dua status darurat tersebut dideklarasikan terlepas dari keadaan darurat berdasarkan konstitusi. Meskipun secara formil dikatakan sebagai keadaan darurat, akan tetapi secara materiil dua status keadaan darurat tersebut justru hanya bersifat *de facto*. Dikatakan demikian karena kenyataannya produk hukum yang menjadi dasar pemberlakuannya tidak melibatkan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 sebagai pasal yang mengaktifasi berlakunya keadaan darurat konstitusional.⁶⁶

Oleh karenanya, adanya pengurangan-pengurangan yang dilakukan selama dua status darurat tersebut berlaku tidak boleh menyentuh hak-hak dasar yang bersifat substansial. Apalagi pengurangan terhadap bagi kelompok *non derogable rights* sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28I UUD 1945 dan yang diamanatkan oleh pasal 4 ayat 2 ICCPR *non derogable rights*.

Kemudian, prinsip lain yang perlu dipenuhi ialah kesementaraan (*limited duration*) suatu keadaan darurat. Pendeklarasian keadaan bahaya sebaiknya memuat ketentuan mengenai kapan dimulai dan diakhirinya keadaan darurat tersebut. Mengingat sifat

Pengurangan Dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik." Hal 12

66 Mardatillah, "Pandangan Jimly Terkait Perppu Penanganan Covid-19."

istimewa dari keadaan darurat yang bisa menanggukhan keberlakuan konstitusi dan jaminan terhadap HAM, maka salah satu cara untuk membatasi agar tidak disalahgunakan ialah melalui adanya pembatasan waktu yang ketat.

Beresiko jika keadaan darurat bergantung pada itikad baik penguasa. Sejak jaman Romawi keadaan darurat memiliki kedaluwarsa.⁶⁷ Oleh karena itu baik secara preseden maupun secara doktrinal hal tersebut wajib menjadi bagian dalam setiap keadaan darurat. Selain itu, instrumen hukum internasional seperti ICCPR pun menegaskan akan pentingnya pemenuhan prinsip *limited time* ini.

Di Hongaria, Perdana Menteri Victor Orban memanfaatkan momentum pandemi Covid-19 untuk mendapatkan akses kekuasaan yang berlebih dengan memberikan kekuasaan kepada eksekutif untuk dapat berkuasa melalui dekrit tanpa pengawasan hingga menurut pemerintah keadaan darurat tersebut selesai.⁶⁸ Tentu itikad buruk penyalahgunaan kekuasaan inilah yang perlu diantisipasi.

Perihal pemberian batasan waktu suatu keadaan darurat, konstitusi India dapat dijadikan contoh karena secara eksplisit mencantumkan jangka waktu pemerintah dapat memberlakukan keadaan darurat. Dalam UUD India, keadaan darurat dibatasi hanya dalam jangka waktu satu bulan dan bisa mendapat perpanjangan atas persetujuan parlemen.⁶⁹ Lain halnya dalam UUD 1945,

ketentuan jangka waktu keadaan darurat tidak diatur secara eksplisit dalam Pasal 12 UUD 1945. Adapun dalam UU 23 Tahun 1959, ketentuan jangka waktu keberlakuan keadaan darurat masih belum diatur secara jelas serta masih menimbulkan banyak tafsir.

Dalam konteks penanganan Covid-19 di Indonesia, kedaruratan kesehatan dan darurat bencana non alam tidak memuat jangka waktu keberlakuannya. Demikain pula dengan kedua Keppres dan dalam kedua UU yang dijadikan sebagai dasar pemberlakuannya. UU Kekarantiaan Kesehatan tidak mengatur mengenai jangka waktu kapan Kedaruratan Kesehatan itu bisa diberlakukan. Dalam Pasal 10 UU ini hanya diatur mengenai kewenangan pemerintah dalam menetapkan dan mengakhiri status Kedaruratan Kesehatan. Begitupun dalam UU Penanggulangan Bencana, Pasal 1 angka 19 UU ini mengatakan bahwa darurat bencana bisa ditetapkan untuk jangka waktu tertentu. Penggunaan frasa “jangka waktu tertentu” tersebut tentunya ialah tidak ada batasannya.

Berbeda dengan negara lain seperti Spanyol, pemberlakuan keadaan darurat dilakukan berdasarkan ukuran waktu yang jelas. Sebagaimana diketahui pemerintah Spanyol memperpanjang keadaan darurat hingga beberapa kali sejak diumumkannya keadaan darurat (*state of alarm*) berdasarkan konstitusinya sejak 14 Maret 2020.⁷⁰

Ketidakkampuan menerawang kapan suatu keadaan darurat berakhir seperti halnya krisis Covid-19 saat ini tidak bisa serta-merta dijadikan alasan bahwa pembatasan waktu keberlakuan keadaan darurat tidak perlu dideklarasikan ataupun dituangkan dalam instrumen hukum. Sebab, bagaimanapun setiap keadaan darurat memiliki potensi untuk disalahgunakan. Semakin lama keadaan darurat berlangsung maka semakin besar pula risiko potensi penyalahgunaannya.

67 Dalam sistem ketatanegaraan Romawi, saat situasi darurat senat memberi kekuasaan kepada konsul untuk menunjuk seorang diktator yang diberi tugas untuk mengatasi situasi tersebut. Diktator tersebut memiliki kekuasaan yang luar biasa selama periode itu. Akan tetapi kekuasaan tersebut kedaluwarsa dalam jangka waktu 6 bulan dan dapat diperpanjang atas persetujuan senat. Kemudian, jika situasi darurat tersebut telah berakhir diktator meletakkan kekuasaannya.

68 “Coronavirus: Hungary Votes to End Viktor Orban Emergency Powers,” <https://www.bbc.com/news/world-europe-53062177>.

69 Article 352 clause (4) UUD India: Every Proclamation issued under this article shall be laid before each House of Parliament and shall, except where it is a Proclamation revoking a previous

Proclamation, cease to operate at the expiration of one month unless before the expiration of that period it has been approved by resolutions of both Houses of Parliament

70 “Spain Declares State of Alarm in Madrid to Slow Spread of Coronavirus,” http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/09/c_139428934.htm.

Oleh karenanya, memastikan bahwa keadaan darurat memiliki waktu kedaluwarsa adalah merupakan bentuk mengendalikan keadaan darurat sekaligus menjamin akan kelangsungan perlindungan hak asasi manusia. Terutama bagi negara seperti Indonesia yang telah meratifikasi ICCPR, sudah menjadi keharusan untuk tunduk pada instrumen hukum tersebut dengan tujuan menjamin kebutuhan akan pemenuhan HAM yang menjadi poin penting suatu negara hukum.

Pada dasarnya perlindungan akan HAM dijamin secara rangkap, baik melalui sistem hukum nasional maupun sistem hukum internasional. Akan tetapi kelemahan yang mendasar penerapan ketentuan HAM internasional di Indonesia ialah tidak dirumuskannya ketentuan hukum internasional dalam sistem hukum nasional oleh UUD 1945.⁷¹ Diratifikasinya ICCPR sebenarnya membawa konsekuensi bahwa berbagai ketentuan dalam sistem hukum nasional perlu disesuaikan dengan instrumen hukum internasional. Seperti halnya tidak termuatnya jangka waktu kedaluwarsa dalam beberapa UU yang memuat ketentuan tentang keadaan darurat. Oleh karenanya, senada dengan apa yang disampaikan oleh Herlambang P. Wiratman, jika melihat bagaimana kebijakan pemerintah dalam penanganan Covid-19 justru menunjukkan ketidakpatuhan atas berbagai instrumen HAM tersebut.⁷²

Akan tetapi, selain hal tersebut, menurut hemat penulis belum adanya konsep mekanisme pengawasan yang jelas di berbagai ketentuan keadaan darurat yang tercantum dalam berbagai UU yang digunakan dalam menangani Covid-19 menjadi masalah sendiri yang justru menimbulkan ancaman terhadap jaminan perlindungan hak asasi manusia.

Idealnya suatu penetapan keadaan darurat perlu dibarengi dengan adanya mekanisme pengawasan yang ketat. Sejauh ini baik secara normatif maupun praktik tidak adanya peran pengawasan selama keadaan darurat berlangsung memiliki risiko tereduksinya nilai-nilai jaminan perlindungan HAM. Tentunya peran pengawasan baik dari legislatif maupun yudikatif dalam mengawasi selama keadaan darurat perlu dikaji lagi sedemikian rupa dalam instrumen hukum untuk menjamin bahwa tindakan selama keadaan darurat tidak sewenang-wenang. Lalu, tidak adanya kejelasan konsep kedaruratan di Indonesia berpotensi pula mereduksi perlindungan HAM pada masa keadaan darurat. Meskipun dalam beberapa UU mengatur keadaan darurat, akan tetapi pada kenyataannya justru tidak konsisten. Adanya berbagai ketentuan yang memuat ketentuan keadaan darurat justru tidak sejalan dengan konsep keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD 1945. Pembentukan berbagai UU tersebut justru saling berdiri sendiri dan tumpang tindih.

Sebagai contoh, dalam UU 24 Tahun 2007 ketentuan kedaruratan yang disebabkan oleh bencana alam senyatanya diatur pula dalam UU 23 Tahun 1959 yang hingga kini masih berlaku mengikat namun jarang sekali digunakan. Lain lagi, ketentuan penanggulangan keadaan darurat yang dikarenakan oleh penyakit menular selain diatur dalam UU 6 Tahun 2018, diatur pula dalam UU 24 Tahun 2007 dengan istilah bencana non alam. Sedangkan dari segi kewenangan untuk menetapkan keadaan darurat dalam kedua UU tersebut berbeda. Dalam UU 24 tahun 2007, status darurat bencana dapat ditetapkan oleh Presiden, Gubernur, maupun Bupati/Walikota sesuai dengan skala bencananya. Sedangkan dalam UU 6 Tahun 2018 dan UU 23 Tahun 1959, kewenangan untuk menetapkan Kedaruratan Kesehatan dan Darurat Bencana hanya menjadi kewenangan Presiden selaku kepala negara. Oleh sebab itu, dalam praktik kewenangan penanggulangan krisis menyebabkan tumpang tindih kewenangan. Padahal dengan konsep sistem hukum kedaruratan yang jelas dan pola manajemen

71 Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*.

72 Herlambang Perdana Wiratraman, "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?," *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (2020): 306.

krisis yang terintegrasi dapat menjadi penawar akan kondisi krisis.

PENUTUP

Kesimpulan

Pasal 12 UUD 1945 memuat ketentuan aktivasi keadaan darurat secara konstitusional yang memungkinkan negara melakukan penyimpangan terhadap konstitusi dan menanggukkan kewajiban negara dalam pemenuhan HAM dalam jangka waktu tertentu. Akan tetapi dalam memandang situasi darurat yang diakibatkan oleh *Covid-19*, pemerintah lebih memilih untuk menerapkan keadaan Darurat Bencana menurut UU 24 Tahun 2007 dan Kedaruratan Kesehatan menurut UU 6 Tahun 2018 yang justru tidak sama sekali melibatkan Pasal 12 UUD 1945 dalam pembentukannya. Alhasil dua status kedaruratan yang ditetapkan pemerintah bukan termasuk keadaan darurat sebagaimana dalam kajian Hukum Tata Negara Darurat dikatakan sebagai *state of emergency* yang membolehkan tindakan luar biasa ataupun status darurat dimaksud ialah sebatas darurat secara *de facto* bukan *de jure*. Walaupun pada kenyataannya pemerintah melakukan berbagai tindakan yang berakibat pada pembatasan dan/atau pengurangan HAM selama pandemi *Covid-19*, hal tersebut hanya boleh dilakukan terhadap hak-hak yang bersifat formil dalam artian tidak boleh menyangkut hak-hak yang bersifat mendasar apalagi terhadap hak-hak yang masuk dalam kelompok *non derogable rights*.

ICCPR mensyaratkan perlu adanya pemenuhan berbagai prinsip bagi negara ketika memeberlakukan keadaan darurat demi menjamin perlindungan hak asasi manusia. Akan tetapi, dua status darurat yang ditetapkan pemerintah dalam Pandemi *Covid-19* justru tidak secara menyeluruh memenuhi prinsip sebagaimana diamanatkan tersebut. Hal ini dapat diketahui dengan tidak dicantumkannya jangka waktu jelas baik dalam Status Kedaruratan Kesehatan maupun Darurat Bencana yang ditetapkan selama pandemi *Covid-19*. Baik dalam UU 24 Tahun 2007 maupun dalam UU 6 Tahun 2018, tidak ada ketentuan yang menjelaskan secara eksplisit jangka waktu yang pasti

kapan keadaan darurat tersebut diakhiri. Selain itu, dalam kondisi darurat adanya berbagai pembatasan HAM tentunya perlu dibarengi dengan adanya mekanisme pengawasan (*checks and balances*) baik dari legislatif ataupun yudikatif. Tujuannya agar setiap pembatasan yang dilakukan terbebas dari tindakan sewenang-wenang yang berakibat pada pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini lah yang tidak ditemukan dalam berbagai UU yang digunakan selama keadaan darurat *Covid-19* di Indonesia. Oleh karenanya perlu adanya penyesuaian berbagai UU yang mengatur kedaruratan dengan prinsip-prinsip baik menurut doktrin hukum tata negara darurat maupun instrumen hukum internasional.

Saran

Berdasarkan pembahasan isu hukum di atas maka, perlu adanya pembaharuan sistem hukum keadaan darurat di Indonesia. Hal tersebut dapat dilakukan dengan, pertama melakukan pembaharuan UU No 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yakni satu-satunya UU yang saat ini sebagai peraturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 12 UUD 1945, akan tetapi sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman. Kedua, perlu adanya rekonseptualisasi hukum keadaan darurat dari berbagai ketentuan UU seperti dalam UU Nomor 23 Tahun 1959) tentang Keadaan Bahaya, UU Nomor 24 Tahun 2007 Penanggulangan Bencana, UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, UU Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, dan UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekejarantinaan Kesehatan mengingat ada ketidakkonsistenan konsep keadaan darurat antara satu dengan yang lainnya.

Terlebih, seringkali Indonesia dihadapkan pada kondisi darurat seperti halnya bencana alam/non alam ataupun konflik sosial. Adanya pembaharuan konsep tersebut merupakan upaya preventif sekaligus bentuk manajemen krisis di bidang hukum yang memang dibutuhkan untuk mengantisipasi hal-hal yang senyatanya datang tidak bisa diduga mengancam keutuhan negara. Lebih jauh lagi, sistem hukum kedaruratan yang

komprehensif akan semakin konsisten dalam menjamin perlindungan HAM khususnya dalam negara dalam kondisi darurat.

UCAPAN TERIMAKASIH

Terimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penulisan artikel ini. Terkhusus kepada para penulis yang tulisannya dijadikan sumber dan menginspirasi dalam penulisan artikel ini. Selain itu, terimakasih yang sebesar-besarnya diucapkan kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menuangkan idenya melalui tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Natsir. "Abortus Atas Indikasi Medis Menurut Konsep Al-Dlarurat Dalam Islam." *Sumbula: Jurnal Studi Keagamaan, Sosial dan Budaya FAI Undar Jombang* 2, no. 2 (2017): 561–587.
- Adhari, Agus. "AMBIGUITAS PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA." *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi* (2019).
- . "PENATAAN ANCAMAN EKONOMI SEBAGAI BAGIAN DARI KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA." *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi* (2020).
- Adiyanto. "Pandemi Dan Ancaman Terhadap Demokrasi." *Media Indonesia*.
- Ahmad, Tariq. "India: Legal Responses to Health Emergencies." <https://www.loc.gov/law/help/health-emergencies/india.php>.
- Arsil, Fitra. "MENGAGAS PEMBATAAN PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERPPU: STUDI PERBANDINGAN PENGATURAN DAN PENGGUNAAN PERPPU DI NEGARA-NEGARA PRESIDENSIAL." *Jurnal Hukum & Pembangunan* (2018).
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. "Diktator Konstitusional Dan Hukum Pengecualian." *Makalah* (2020).
- Bjørnskov, Christian, and Stefan Voigt. "The Architecture of Emergency Constitutions." *International Journal of Constitutional Law* (2018).
- Chang, When-Chen. "Taiwan's Fight against COVID-19: Constitutionalism, Laws, and the Global Pandemic." <https://verfassungsblog.de/taiwans-fight-against-covid-19-constitutionalism-laws-and-the-global-pandemic/>.
- Ferejohn, J., and P. Pasquino. "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers." *International Journal of Constitutional Law* (2004).
- Herman Sihombing. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Indarti, Shofia Trianing. "KEBIJAKAN KEIMIGRASIAN DI MASA COVID-19 : DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA (Immigration Policy During Covid-19 : Human Rights Perspective)." *Jurnal HAM* 12 (2021).
- Indonesia, Republik. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, n.d.
- . *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya*, n.d.
- . *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*, n.d.
- . *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan*, n.d.
- . *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial*, n.d.
- . *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan*, n.d.
- . *UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik*, n.d.

- Jayawickrama, Nihal. *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence. The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, 2017.
- Liberty, Radio Free Europe Radio. "Hungary Declares State Of Emergency, Announces COVID-19 Restrictions." Accessed February 12, 2021. <https://www.rferl.org/a/hungary-declares-state-of-emergency-announces-coronavirus-restrictions/30929220.html>.
- Mardatillah, Aida. "Jimly: Ada Dua Tipe Perppu Dalam Perspektif Konstitusi." *Hukum Online*. Last modified 2020. Accessed March 1, 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eb09bcc9e976/jimly-ada-dua-tipe-perppu-dalam-perspektif-konstitusi/>.
- . "Pandangan Jimly Terkait Perppu Penanganan Covid-19." *Hukum Online*. Accessed February 25, 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19/>.
- McGoldrick, D. "The Interface between Public Emergency Powers and International Law." *International Journal of Constitutional Law* (2004).
- MP, Hon Greg Hunt. "Extending the Human Biosecurity Emergency Period by Three Months." *Minister for Health and Aged Care*. Last modified 2020. Accessed February 28, 2021. <https://www.health.gov.au/ministers/the-hon-greg-hunt-mp/media/extending-the-human-biosecurity-emergency-period-by-three-months>.
- Newman, Lucia. "Outrage in Chile over Pinera Photo at Quarantined Protest Site Sebastian Pinera Sparks Outcry after Posing for Picture at Ground Zero of Chile's Protest Movement amid COVID-19 Quarantine." *AL Jazeera*. Last modified 2020. Accessed March 1, 2021. <https://www.aljazeera.com/features/2020/4/5/outrage-in-chile-over-pinera-photo-at-quarantined-protest-site>.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Rights, United Nations Human Office Of The High Commissioner. "COVID-19: States Should Not Abuse Emergency Measures to Suppress Human Rights – UN Experts." Accessed February 12, 2021. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E>.
- Schmitt, Carl. *Political Theology : Four Chapters on the Concept of Sovereignty. Studies in Contemporary German Social Thought*, 1985.
- Sefriani. "Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan Dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik." *Jurnal Konstitusi* 1 (2012).
- Susanto, Mei, Teguh Tresna, and Puja Asmara. "EKONOMI VERSUS HAK ASASI MANUSIA DALAM PENANGANAN COVID-19 : DIKOTOMI ATAU HARMONISASI (The Economy versus Human Rights In Handling Covid-19 : Dichotomy or Harmonization)." *Jurnal HAM* 11, no. 2 (2020): 301–317. <http://dx.doi.org/10.30641/ham>.
- Titon Slamet Kurnia. *Interprestasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2017.
- Tom Ginsburg and Mila Versteeg. "States of Emergencies: Part I." Last modified 2020. <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>.
- VOA. "Bachelet: Politisasi Covid-19 Dorong Banyak Pelanggaran HAM." Last modified 2020. Accessed February 14, 2021. <https://www.voaindonesia.com/a/bachelet-politisasi-covid-19-dorong-banyak-pelanggaran-ham/5694898.html>.
- Wiratraman, Herlambang Perdana. "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?"

Journal of Southeast Asian Human Rights 4, no. 1 (2020): 306.

World Health Organization. "Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-NCoV)." Accessed February 10, 2021. [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

"Coronavirus: Hungary Votes to End Viktor Orbán Emergency Powers." <https://www.bbc.com/news/world-europe-53062177>.

"Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)," n.d. <https://kbbi.web.id/darurat>.

"Prof Jimly: Mestinya Darurat Sipil, Semua Di Bawah Kendali Presiden." *JPNN.Com*. Accessed February 28, 2021. <https://www.jpnn.com/news/prof-jimly-mestinya-darurat-sipil-semua-di-bawah-kendali-presiden?page=2>.

"Spain Declares State of Alarm in Madrid to Slow Spread of Coronavirus." http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/09/c_139428934.htm.

"The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights." *Human Rights Quarterly* (1985).