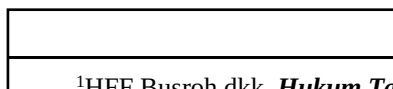


## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Hukum Tata Negara memiliki letak penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Letak penting yang dimaksud yaitu untuk memperlihatkan suasana ketatanegaraan, susunan pemerintahan, wewenang dan hubungan antar alat pelengkapan yang ada dalam suatu negara untuk bekerja mencapai tujuannya, baik dalam hubungan internal maupun eksternal serta perlindungannya terhadap hak asasi manusia.<sup>1</sup>

*Van der Pot* berpendapat bahwa Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenang masing-masing, hubungannya satu dengan yang lain dan hubungan dengan individu lain. Sedangkan *Albert Venn Dicey* dalam bukunya yang berjudul “*An introduction the study of the law consrtitution*” menyatakan Hukum Tata Negara merupakan hukum yang terletak pada pembagian kekuasaan dalam negara dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara. Dari pendapat demikian dapat diketahui bahwa Hukum Tata Negara merupakan hukum kenegaraan yang berada diranah *public*. Sehingga tidak hanya memberikan *limitasi* mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu, namun juga mencakup persoalan-persolan yang terkait dengan mekanisme hubungan antar organ-organ negara dengan warna negara.



<sup>1</sup>HFE Busroh dkk, *Hukum Tata Negara*, Inara Publisher: 2022, hlm. 1.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, disamping kondisi negara dalam keadaan biasa atau normal adakalanya akan terjadi keadaan yang tidak normal (darurat).<sup>2</sup> Sehingga dari keadaan darurat tersebut memerlukan pengaturan tersendiri agar fungsi-fungsi negara dapat tetap bekerja secara *efektif* ditengah keadaan darurat tersebut. Namun dalam pelaksanaanya harus tetap dalam koridor prinsip negara demokrasi dan cita negara hukum.

Keadaan yang tidak normal itu cukup luas dimensinya mulai dari keadaan perang, darurat bencana, darurat kesehatan, bahkan darurat sosial misalnya seperti kondisi keuangan dan perekonomian nasional yang menimbulkan kekacauan pemerintahan dan bahaya besar yang mengancam jiwa, raga, dan harta benda rakyat banyak sampai ke keadaan yang nampak selintas normal-normal saja tetapi untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintahan tertentu di daerah tertentu dan dalam bidang-bidang tertentu, terpaksa harus melanggar aturan hukum yang berlaku. Keadaan yang terakhir ini tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali. Tetapi, jika dilakukan akan timbul pelanggaran hukum.<sup>3</sup>

Berdasarkan hal tersebut keadaan darurat dapat diartikan sebagai kejadian atau insiden tidak terduga atau tidak direncanakan yang berakibat membahayakan manusia; mengganggu kelancaran operasi; mengakibatkan kerusakan fisik atau lingkungan, yang harus dicegah dan ditanggulangi secara cepat dan tepat agar

---

<sup>2</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Depublish Jakarta: 2018, hlm. 6-7.

<sup>3</sup> Jimly Assidique, *Hukum Tata Negara Darurat*, Konstitusi Pers (Jakarta:2007), hlm. 3.

akibat yang ditimbulkannya dapat ditekan sekecil mungkin. Contoh keadaan darurat meliputi:

1. Bencana alam (banjir, gempa bumi, badai, gunung meletus;
2. Kebakaran;
3. Kebocoran gas beracun;
4. Tumpahan bahan kimia;
5. Ledakan pada tangki, bin, silo;
6. Gangguan keamanan sipil (ancaman bom, perampokan, demonstrasi, huru-hara);
7. Kekerasan di tempat kerja yang menimbulkan cedera fisik dan trauma;
8. Kecelakaan/ keracunan massal.

Secara norma, konstitusi telah mengatur adanya keadaan darurat atau dalam kata lain hal ikhwal kegentingan yang memaksa tepatnya pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945), yang menyebutkan bahwa: *“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang.”*<sup>4</sup>Selain itu termaktub juga dalam pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:<sup>5</sup>

- (1) Dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang.
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

---

<sup>4</sup>Lihat Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.

<sup>5</sup>Lihat Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.

- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Merujuk pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat *objektif* untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya/darurat. Sementara Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara *subyektif* menilai keadaan negara atau hal ikhwal terkait dengan negara yang menyebabkan suatu Undang-Undang tidak dapat dibentuk negara, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang (Perpu).<sup>6</sup>

Selain itu Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 mengatur mengenai hal ikhwal kegentingan memaksa yang harus meliputi 3 (tiga) syarat diantaranya:

1. Adanya keadaan dimana kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau terdapat Undang-undang namun tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu

---

<sup>6</sup>Kemenkumham, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa ke Masa*, Artikel HTN dan Peraturan Perundang-Undangan

yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut memerlukan adanya kepastian untuk segera diselesaikan.

Sepanjang perjalanannya pelaksanaan Hukum Tata Negara Darurat tentu memiliki beberapa *problematika-problematika* yang cukup berarti bagi warga negara. *Problem* hukum tersebut dapat berupa kekosongan hukum, kekaburan norma ataupun pertentangan peraturan. Berbicara mengenai kekaburan norma hukum darurat, Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disingkat dengan UU PB) dalam hal penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah indikatornya tidak menjelaskan kriteria *kuantitatif*. Indikator tersebut hanya meliputi jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Secara sosiologis kriteria *kuantitatif* sangat diperlukan untuk menjadi tolok ukurnya pernyataan tersebut dengan harapan tidak terjadi kecemburuan sosial antar daerah terdampak bencana. Selain itu jika dilihat dari setiap bencana yang terjadi pasti dapat meliputi beberapa indikator yang dimaksud.

Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (3) UU PB mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Presiden, namun Peraturan Presiden yang dimaksud Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu (selanjutnya disingkat dengan Perpres No. 17 Tahun 2018) didalamnya hanya mengatur penentuan status dan tingkat bencana dilaksanakan oleh pemerintah pusat/daerah. Tidak ada penjelasan secara spesifik mengenai indikator penentuannya. Artinya Perpres sebagai Peraturan Pelaksana

belum dapat mewadahi secara normatif yang tentunya akan berakibat pada kondisi empiris.

Penetapan sebagai bencana nasional memiliki implikasi dari perihal komando hingga penggunaan anggaran. Sehingga realokasi anggaran dapat dilakukan karena sudah terdapat landasan hukumnya. Anggaran tersebut meliputi APBN, APBD, Dana Siap Pakai BNPB dan Dana Siap Pakai/belanja tidak terduga dari pemerintah daerah maupun dana dari bantuan masyarakat. Sehingga dapat memberikan manfaat percepatan pemulihan terhadap daerah terdampak bencana.

Status dan tingkat keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Dalam hal memberikan rekomendasi kepada pemerintah, BNPB telah melakukan Pengkajian secara cepat dan tepat untuk menentukan kebutuhan dan tindakan yang tepat dalam penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat yang dilakukan oleh tim kaji cepat melalui identifikasi terhadap:<sup>7</sup>

- a. Cakupan lokasi bencana;
- b. Jumlah korban bencana;
- c. Kerusakan prasarana dan sarana;
- d. Gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan; dan
- e. Kemampuan sumber daya alam maupun buatan.

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) PP No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Menelisik lebih dalam indikator status dan penetapan tingkat bencana nasional yang termuat dalam UU PB dan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana belum (selanjutnya disingkat dengan PP No. 21 Tahun 2008) belum menampilkan parameter yang jelas maupun pengaturan yang lebih lanjut sehingga menimbulkan banyak penafsiran yang akhirnya dapat berujung kepada ketidakpastian hukum. Sebagai contoh pada tahun 2018 lalu telah terjadi Gempa Bumi (Bencana Alam) di Lombok yang menyebabkan banyaknya korban jiwa yang meninggal dunia maupun luka-luka dan kerusakan terhadap sarana dan infrastruktur. Jika dilihat peristiwa yang terjadi sudah memenuhi indikator yang dimaksud dalam UUPB untuk dapat ditetapkan sebagai bencana nasional. Namun dalam hal ini juga menimbulkan pertanyaan salah satunya bagaimana dengan indikator jumlah korban, apakah terdapat jumlah korban minimum dan maksimum agar dapat ditetapkan dengan status bencana nasional.

Sebagai contoh kasus yang pernah terjadi yakni wabah virus covid-19, yang pada akhirnya ditetapkan sebagai status bencana nasional. Adapun penetapan status yang diberlakukan menggunakan parameter seperti jumlah korban dan kerugian ekonomi yang meningkat setiap harinya, cakupan wilayah terdampak yang semakin meluas, serta dampak lain yang ditimbulkan selain ancaman di bidang kesehatan, yaitu di bidang sosial, ekonomi, keamanan, ketertiban, dan politik, tanpa dipungkiri secara fakta pada saat wabah covid-19 menimbulkan banyak korban yang tidak terhitung pada seluruh daerah. Berdasarkan hal tersebut, menimbulkan suatu pertanyaan mengapa pada saat berjatuhnya korban yang dimulai dari suatu daerah tertentu yang mana dalam kasus wabah ini, pertama kali ditemukan di Indonesia

tidak kemudian segera ditetapkan sebagai bencana nasional. Apakah jumlah korban menentukan apakah hal tersebut menjadi status bencana nasional atau sebagai bencana daerah? Apakah semua bencana alam dapat dinyatakan sebagai bencana nasional? karena pada dasarnya penetapan status bencana tersebut juga berpengaruh pada penanggulangan dan pencegahan atas bencana tersebut. Apabila demikian maka hal tersebut menandakan dengan jelas terdapat parameter yang tidak jelas/kabur agar dinyatakan sebagai bencana nasional.

Disamping itu sepanjang pemberlakuan keadaan darurat terdapat asas-asas yang menjadi norma hukum darurat salah satunya yakni asas kesementaraan. Asas kesementaraan yang dimaksud adalah dalam penetapan keadaan darurat harus ada kepastian hukum yakni jangka waktu pemberlakuan keadaan darurat. Hal ini dikarenakan karena negara dalam keadaan darurat dapat mencederai hak dasar warga negara. Sehingga pemberlakuan keadaan darurat harus jelas mengenai awal pemberlakuan dan waktu berakhirnya.<sup>8</sup> Maka dapat disimpulkan harus ada *nomenklatur* yang jelas agar segala tindakan hukum dalam keadaan darurat bencana khususnya dapat dikendalikan dengan sebaik-baiknya dan dapat mengurangi potensi disalahgunakannya batasan waktu (*limitation of time*) untuk mengancam kebebasan dan hak asasi manusia dalam keadaan darurat bencana tersebut.

## 1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kriteria penentuan status dan tingkat bencana nasional dengan menggunakan kriteria kuantitatif?
2. Bagaimana prinsip kepastian hukum atas penerapan *Limitation Of Time*?

---

<sup>8</sup>Elfina Yulianti Putri, *Pengertian Hukum Tata Negara Darurat*, Universitas Ekasakti, hlm. 5

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis urgensi kriteria kuantitatif dalam penentuan status dan tingkatan bencana nasional.
2. Menelaah prinsip kepastian hukum atas keadaan darurat bencana.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memiliki hasil pemerataan dalam hal penentuan status dan tingkat bencana nasional. Sehingga melalui status dan tingkat bencana yang telah ditetapkan dapat memberikan manfaat lebih bagi daerah terdampak baik dari segi pendanaan maupun tindak lanjut dari pemerintah pusat.

#### **2. Manfaat Praktis**

Diharapkan tidak ada kecemburuan sosial antar daerah terdampak bila regulasi yang diatur telah memberikan penjelasan secara terperinci.

### **1.5. Keaslian Penelitian**

Dalam melakukan penelitian, penulis telah sedemikian rupa mencari celah perbedaan maupun persamaan bagi penulis dalam menentukan arah penelitian kedepannya. Semakin ditemukannya banyak kepustakaan serta karya ilmiah maka semakin membantu penyelesaian penelitian. Keaslian penelitian yang dilakukan penulis dalam hal ini menggunakan dua kepustakaan. Keaslian Penelitian yang akan disajikan oleh penulis akan dituangkan melalui tabel guna mempermudah pemahaman konsep yang akan disajikan:

| No | Judul Penelitian Sebelumnya                                                                            | Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya                                                                                                                                                              | Isu Hukum Penelitian Sebelumnya                                                                                        | Perbedaan Dengan Tugas Akhir Yang Diusulkan                                                                                                                      |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Pengaturan Batas Waktu Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) | 1. Bagaimana dasar hukum kewenangan presiden menetapkan keadaan darurat di Indonesia?<br>2. Bagaimana pengaturan batas waktu penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat Corona Virus Disease 2019? | Ppengaturan batas waktu penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).               | Peredaan dengan tugas yang diusulkan yakni penerapan batas waktu atau <i>limitation of time</i> pada darurat bencana.                                            |
| 2. | Kewenangan Dalam Penetapan Status Bencana                                                              | Bagaimana Kewenangan Dalam Penetapan Status Bencana.                                                                                                                                               | Keefektivan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengelolaan bantuan bencana melalui penetapan bencana nasional. | Membantu penulis dalam mengukur parameter yang jelas terhadap indikator penetapan status dan tingkatan bencana nasional beserta transparansi kegiatan pendanaan. |

**Sumber: Kreasi Penulis**

## 1.6 Metode Penelitian

### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penulisan ini ialah penelitian normatif. Penelitian normatif yaitu suatu penelitian hukum yang objek kajiannya merupakan seperangkat aturan atau norma, hal ini dapat dinyatakan sebagai kajian ilmu hukum. Di dalam penelitian ini yang

dilakukan ialah untuk menelaah hukum secara konkrit untuk memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat.<sup>9</sup>

## **b. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan Penelitian memiliki manfaat bagi peneliti dalam mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Dengan demikian peneliti mampu memahami kandungan filosofis yang ada dibalik lahirnya suatu aturan hukum. Sehingga akan diketahui ada tidaknya benturan antara semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Dalam penulisan ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini akan memberikan sudut pandang analisis permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaannya sebuah aturan dengan konsep-konsep yang digunakan.

## **c. Sumber Bahan Hukum**

### **1. Bahan Hukum Primer**

---

<sup>9</sup> Siti Zahrotul Rofi'ah, *Tinjauan Fikih Siasah Terhadap Penentuan Presidential Threshold Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*, Skripsi: Uinsa Surabaya, hlm. 20

Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 12, Pasal Pasal 22);
- b. Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66) (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82) (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- d. Perpres Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Badan Penanggulangan Bencana Nasional;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- f. Perpres Nomor 17 Tahun 2018 Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu.

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder dapat disebut bahan hukum yang mendukung dari bahan hukum utama yang mana terdiri dari literature, artikel, jurnal, buku dan pendapat para ahli hukum untuk mendapatkan

informasi terpercaya, serta adanya pembahasan yang komprehensif dan sistematis.

### **3. Bahan Hukum Tersier**

Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

#### **d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Melihat dari hasil karya tulis berupa jurnal dan buku, dalam pengumpulan data tersebut penulis mencari, membaca referensi yang kuat dari buku terkait literature Hukum Tata Negara, Hukum Tata Negara Darurat, Jurnal dan pendapat para ahli hukum untuk menganalisis dengan mencatat hal pokok penting untuk data informasi yang akurat.

#### **e. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis kualitatif, yakni analisis dengan mengedepankan penalaran hukum yang salah satunya menggunakan penafsiran hukum. Penafsiran hukum yang dimaksud dipergunakan dalam pemaknaan arti yang tercantum pada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan

masalah yang dibahas. Pembahasan dengan mempergunakan metode analisis yuridis kualitatif bertitik tolak juga pada penalaran yuridis.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Yudi Widagdo Harimurti, ***Kuliah Metode Penulisan dan Penelitian Hukum***, Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, tanggal 2 November 2020.