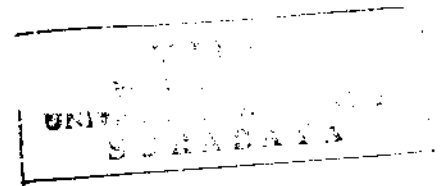


KK
TH. 02/01
Siw
P

TESIS

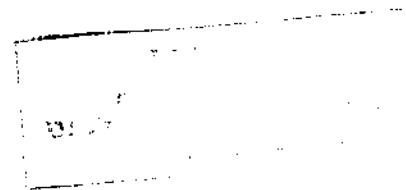
PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA



SONYA CLAUDIA SIWU

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

TESIS
PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA



Sonya Claudia Siwu

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

PENGATURAN KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA

TESIS

**Untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

Oleh :

**Sonya Claudia Siwu
NIM : 099812984/ M**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

Lembar Pengesahan

TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 14 SEPTEMBER 2000

Oleh :
Pembimbing



Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo SH., MS.

NIP : 130 675 521

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat, anugerah dan kasih-Nya, sehingga tesis dengan judul "Pengaturan Keadaan Bahaya Di Indonesia" dapat terselesaikan dan tersusun sebagaimana adanya guna memenuhi persyaratan untuk mencapai gelar Magister pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga.

Penulisan ini dapat terselesaikan atas bantuan dan kerja sama berbagai pihak, sehingga dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih yang tulus kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo, SH., MS., selaku pembimbing, dalam kesibukan pekerjaan yang sangat padat masih berkenan meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberi petunjuk, bantuan serta bimbingan dengan penuh pengertian dan kesabaran, sejak pengajuan proposal sampai dengan selesainya penulisan tesis ini.
2. Bapak Dr. Abdul Rasjid SH., LL.M., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Airlangga dan Bapak Emanuel Sudjatmoko SH., MS., yang cukup banyak memberikan arahan, koreksi maupun saran untuk perbaikan guna meningkatkan mutu penulisan.
3. Para Guru Besar dan seluruh Staf Pengajar Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah banyak membimbing, memberi bekal akademis selama penulis mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

4. Bapak Prof. H. Soedarto, dr., DTM&H, Ph D., selaku Rektor Universitas Airlangga, Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr., sebagai Direktur Program pasca Sarjana Universitas Airlangga beserta para Asisten Direktur dan lingkungan karyawan yang telah memberikan bantuan administrasi, fasilitas, dan pelayanan selama penulis mengikuti proses pendidikan.
5. Keluarga tercinta yakni, papa Hanny F. Siwu, mama Julia Hertia Saragi SH., M.Hum., adik Cathrien Deborah Siwu, Paul Ford Immanuel Siwu, Fredrick Hermanus Krishna Siwu dan tak lupa keponakanku yang manis Christian Tarapul Anjur Hasiholan, yang banyak memberi dorongan, bantuan baik moril maupun materiil, dukungan dalam doa serta penuh pengertian, sabar, dan ikhlas selama penulis sibuk mengikuti pendidikan, khususnya selama penulisan tesis ini.
6. Rekan-rekan seangkatan, yang telah banyak memberikan bantuan moril dan materiil selama penulis mengikuti proses pendidikan sampai pada penyelesaian penulisan tesis, serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, atas segala bantuan maupun dukungan yang telah diberikan selama masa studi.

Akhirnya penulis mengharapkan agar tulisan ini dapat mendatangkan manfaat bagi setiap pembaca yang berminat. Kiranya berkat dan anugerah serta kasih Tuhan Yang Maha Esa senantiasa menyertai kita semua.

Surabaya, Agustus 2000

P e n u l i s

RINGKASAN

Pengaturan keadaan bahaya dalam suatu negara mencerminkan bagaimana konsepsi keamanan negara yang bersangkutan. Konsep keamanan negara dimengerti sebagai suatu konsep tentang mempertahankan negara dan legitimasi hukumnya, yang biasanya dihadapkan dengan ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Di era globalisasi konsep keamanan negara menimbulkan kontroversi dalam hal mencari keseimbangan antara kepentingan individu dalam menikmati hak-hak dasar manusia dan kebebasan. Negara seringkali berargumen bahwa perkembangan manusia tergantung pada keamanan masyarakat, sehingga jelas keamanan negara harus diutamakan ketimbang kepentingan lainnya. Globalisasi dengan segala keterbukaannya telah mengangkat persoalan hak asasi manusia menjadi persoalan global, dalam arti pelanggaran terhadap hak asasi yang dilakukan atau terjadi di suatu negara tertentu akan menjadi perhatian dan keprihatinan internasional yang dapat berdampak pada citra demokratis atau otoritemya suatu pemerintahan bahkan lebih jauh lagi suatu pemerintahan yang bersifat otoriter dapat menerima akibat yang tidak menguntungkan berupa adanya tindakan merugikan dari masyarakat internasional.

Dengan demikian tampak bahwa persoalan hak asasi manusia sudah merupakan suatu kesepakatan bersama dan telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat internasional yang harus selalu diperhatikan dengan seksama. Namun demikian persepsi terhadap hak asasi manusia di dunia internasional terdapat beberapa perbedaan dalam mengartikannya antara negara-negara Barat sebagai negara maju dan negara-negara Timur yang mayoritas adalah negara-negara berkembang.

Jaminan hak asasi manusia di Indonesia terdapat dalam UUD 1945 yang semula diistilahkan dengan hak-hak warga negara dalam Pasal 28, 29, 30, 31, dan Pasal 34 UUD

1945. Beberapa waktu lalu sehubungan dengan telah diamandemennya UUD 1945 maka pasal-pasal mengenai hak asasi manusia dalam Rancangan Perubahan terhadap UUD 1945 oleh Komisi A MPR dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia mulai Pasal 28A hingga Pasal 28J.

Meski demikian jaminan terhadap perlindungan terhadap hak asasi manusia masih menjadi permasalahan manakala negara dinyatakan dalam keadaan bahaya. Dalam keadaan demikian negara berhak dan berkewajiban meniadakan keadaan bahaya agar kehidupan negara dapat terus berlangsung. Dalam keadaan bahaya maka hukum yang diberlakukan adalah Hukum Tata Negara Darurat bukan lagi Hukum Tata Negara yang diberlakukan pada negara saat dalam keadaan normal.

Sejarah perjuangan bangsa membuktikan bahwa negara Indonesia telah berulang kali berada dalam ancaman bahaya. Sehubungan dengan hal tersebut sejak awal kemerdekaan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Indonesia memiliki undang-undang keadaan bahaya yang mengatur Hukum Tata Negara Darurat Obyektif. Pada awalnya adalah UU No. 6 Tahun 1946, UU No. 74 Tahun 1957, dan terakhir adalah UU No. 23 Prp. Tahun 1959. Ketiga undang-undang tersebut sama-sama memuat ketentuan tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya. Sebagai Hukum Tata Negara Darurat Obyektif, penerapan ketiga undang-undang tersebut cenderung melanggar hak asasi manusia, mengingat asas yang dikandung dalam Hukum Tata Negara Darurat adalah asas *Solus Populi Suprema Lex* yang menyatakan bahwa kepentingan umum adalah hukum yang tertinggi.

Melalui beberapa pengaturan keadaan bahaya yang pernah ada di Indonesia jelas bahwa penanggulangan keadaan bahaya merupakan bagian dari pertahanan dan keamanan negara. Dalam keadaan bahaya bentuk pembelaan diri negara lebih menonjolkan segi kemiliteran. Pihak militer sebagai stabilisator maju ke depan untuk menanggulangi keadaan bahaya dan ancaman-ancaman untuk memulihkan keadaan bahaya menjadi

normal kembali. Tak dapat dipungkiri bahwa negara manapun termasuk Indonesia menyadari bahwa pertahanan dan keamanan merupakan fungsi pokok dari militer.

Meskipun demikian UU No. 23 Prp. Tahun 1959 tidak dapat begitu saja diterapkan di era demokratisasi yang sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Untuk itu pemerintah sebenarnya telah menyiapkan RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya yang sifatnya lebih lunak ketimbang UU No. 23 Prp. Tahun 1959 yang lebih bersifat otoriter dengan corak militerisme. Namun demikian masyarakat masih tetap menolak disahkannya RUU PKB tersebut. Kenyataan ini membawa pemerintah ke dalam situasi yang dilematis, khususnya menghadapi fenomena kekerasan dalam masyarakat akhir-akhir ini, di mana di satu sisi pemerintah wajib mengusahakan terciptanya stabilitas nasional dalam rangka menyelamatkan bangsa dan negara Indonesia sebagai wujud sikap nasionalisme namun di sisi lain harus senantiasa memperhatikan dan mendengar aspirasi masyarakat yang sangat beragam di segala bidang bahkan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di era globalisasi yang penuh dengan tantangan yang sangat kompleks, penegakan hak asasi manusia adalah suatu hal yang utama yang perlu ditegakkan. Penegakan hak asasi manusia dalam suatu negara sangat menentukan eksistensi negara tersebut sebagai bagian dari masyarakat internasional. Kecenderungan global ini harus dilihat sebagai kecenderungan nasional khususnya dikaitkan dengan keadaan bahaya. Hak asasi manusia yang bersifat absolut tidak dapat dikesampingkan atau dilanggar, sekalipun suatu negara dinyatakan dalam keadaan bahaya. Dengan demikian dalam undang-undang keadaan bahaya hanya hak-hak warga negara yaitu hak-hak sipil dan hak-hak politiklah yang dapat dikesampingkan sementara.

ABSTRACT

This research concerns the Emergency Law in Indonesia. Objective of this research is to study and analyze self-defense of state and balance of human rights in emergency condition. In Indonesia, emergency situation is regulated in Undang-undang No. 23 Prp. Tahun 1959 about emergency condition having source in Article 12 of Constitution 1945.

As a normative research, this research employed the legal material from primary and secondary sources. The primary legal material includes laws concerning the emergency condition. And the secondary legal material deals with paper, textbook, law journals, research by other writers, magazines relevant to the subject matter to be studied.

The results show that Emergency Law in Indonesia is highly repressive in nature, taking an emphasize on militarism aspect in order to be more accomodative in coping with the emergency condition. This allows for violation of human rights. In globalization era, provisions in Emergency Law can not be exercised easily, especially regarding the human rights. Therefore, as legal product of democracy state the Emergency Law can disregards the human rights, namely civil and political rights only, excluding rights upon life, freedom, and private property since human rights is absolute in nature, can not be violated by the state, even in emergency situation.

Key words:

- Emergency Law
- Democratic system

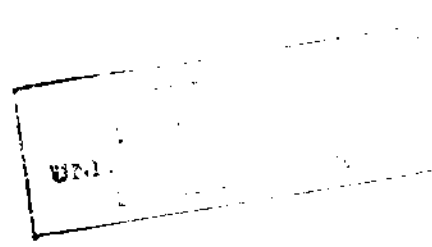
DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	vi
RINGKASAN	viii
ABSTRAKSI	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Manfaat Penelitian	9
1.5. Kajian Pustaka	10
1.6. Metode Penelitian	25
1.7. Pertanggungjawaban Sistematika	26
BAB 2 HAK ASASI MANUSIA DAN EKSISTENSI NEGARA	28
2.1. Hak Asasi Manusia sebagai Gagasan Universal	32
2.2. Jaminan Hak Asasi Manusia di Indonesia.....	37
2.3. Perlindungan Hak Asasi Manusia saat Negara dalam Keadaan Darurat	43
BAB 3. SYARAT-SYARAT DAN AKIBAT KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA	47
3.1. Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 1946.....	52

3.2. Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya Menurut Undang-undang Nomor 74 Tahun 1957.....	61
3.3. Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya Menurut Undang-undang Nomor 23 Prp. Tahun 1959.....	67
BAB 4. SYARAT-SYARAT DAN AKIBAT KEADAAN BAHAYA DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG KEADAAN BAHAYA.....	73
4.1. Syarat-syarat Keadaan Bahaya.....	80
4.2. Akibat Keadaan Bahaya.....	86
4.2.1. Bentuk dan Susunan Penguasa Keadaan Bahaya.....	86
4.2.2. Wewenang Penguasa Keadaan Bahaya.....	88
BAB 5. PENUTUP	91
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN



1.1. Latar Belakang

Keadaan bahaya dapat dialami oleh negara manapun tanpa terkecuali. Mengingat pentingnya arti dan peranan negara bagi masyarakatnya¹, selain berhak negara juga berkewajiban untuk tidak membiarkan dirinya berada dalam ancaman bahaya.² Tanpa mampu mempertahankan diri terhadap ancaman dari luar negeri serta tanpa mampu menjamin keamanan terhadap ancaman dari dalam negeri, suatu negara tidak akan mampu bertahan hidup. Demikian pula dengan negara kesatuan Republik Indonesia, menyadari kemungkinan tersebut pemerintah sebagai alat negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari segala bentuk ancaman baik yang bersumber dari dalam maupun luar negeri.³ Tindakan preventif maupun represif dilakukan oleh pemerintah untuk meniadakan bahaya sebagai dasar dalam upaya penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan sehingga kehidupan bermasyarakat dapat belangsung normal.

¹ Max Boli, Ilmu Negara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, h. 1. Mengenai hakekat negara Aristoteles berpendapat bahwa negara itu dibentuk dengan maksud untuk kepentingan warga negaranya, agar mereka dapat hidup baik dan bahagia. Negara merupakan satu kesatuan yang bertujuan untuk mencapai kebaikan tertinggi, yaitu kesempurnaan diri manusia sebagai anggota dan negara. Dengan demikian kepentingan negara harus terpelihara dengan baik untuk menjamin kepentingan warga negaranya; Arif Budiman, Teori Negara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h. 7. Berdasarkan pemikiran baru pada zaman pencerahan muncul hipotesa bahwa negara merupakan wakil dari kepentingan umum atau publik, h. 16; keinginan negara merupakan kepentingan umum untuk kebaikan semua orang.

² Herman Sihombing, Hukum Negara Darurat, Djambatan, Jakarta, 1996, h. 9.

³ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Alinea keempat : "... membentuk suatu Pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesiadan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,..."

Di Indonesia keadaan bahaya diatur dalam Undang-Undang Keadaan Bahaya (UUKB) Nomor 23 Prp. Tahun 1959. Sebagai Hukum Tata Negara Darurat Obyektif Positif UUKB tersebut berpijak pada pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menentukan : "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang." Beberapa peraturan yang berkaitan dengan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 adalah Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia; Undang-undang Nomor 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi; Undang-undang Nomor 56 Tahun 1999 tentang Rakyat Terlatih.

Sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut di atas dimaksudkan untuk menanggulangi serta meniadakan keadaan bahaya. Penanggulangan keadaan bahaya merupakan bagian dari pertahanan dan keamanan sehingga jelas bahwa pengaturan keadaan bahaya memuat konsep keamanan negara. Menurut Ignatius Haryanto, Keamanan Negara merupakan konsep tentang mempertahankan negara dan legitimasi hukumnya, yang biasanya dihadapkan dengan ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri.⁴

Pemikiran tentang keamanan negara merupakan konsep yang berkembang sejak berakhirnya Perang Dunia II, yang semula dasar filosofisnya adalah bahwa masyarakat subordinasi dari kekuasaan negara dengan demikian, keamanan negara harus diutamakan sedangkan kepentingan individu harus dikesampingkan.⁵ Lebih lanjut Walden Bello memberi arti Keamanan Negara sebagai perhentian akhir dari tujuan negara yang terus bergelut dalam menghadapi kekuatan di luar

⁴ Ignatius Haryanto, "Kejahatan Negara". (telaah tentang Pencrapan Delik Keamanan Negara). ELSAM, Jakarta, September 1999, h. 1.

⁵ Ibid., h. 6.

dirinya.⁶ Mengutamakan kepentingan negara tanpa memperhatikan kepentingan rakyatnya sebagai makhluk individu, jelas konsep keamanan negara bersifat otoriter. Konsep keamanan negara yang demikian seringkali dijumpai pada negara-negara di dunia ketiga yang sebagian besar berada di wilayah Asia, Afrika dan Amerika Latin. Kenyataan ini dilatarbelakangi oleh keberadaan negara-negara tersebut yang mayoritas sebelumnya berstatus sebagai daerah jajahan negara kolonial. Pada saat itu negara kolonial telah dipersiapkan untuk menguasai masyarakat jajahannya. Terhadap masyarakat yang dijajahnya, pemerintah kolonial bersikap otoriter dan memerintah berdasarkan kekuasaan yang hampir mutlak. Negara kolonial diatur sedemikian rupa sehingga aparat birokrasi, perangkat hukum dan kekuatan militer yang ada dipakai untuk memperkuat kekuasaan negara. Sementara itu organisasi sosial-politik di bawah yang berkeinginan menguatkan kedaulatan rakyat, dibatasi bahkan ditiadakan ruang gerakannya. Pada saat masyarakat jajahan berhasil memperoleh kemerdekaan, pemerintah atau birokrasi bercorak kolonial masih tetap eksis. Penguasa nasional hanya tinggal menggunakan perangkat kekuasaan otoriter yang merupakan warisan penguasa kolonial atau sebelum digunakan dilakukan sedikit perubahan. Keadaan telah mengakibatkan penguasaan nasional terlanjur memiliki kekuasaan yang otoriter. Motivasi lain penggunaan perangkat kekuasaan peninggalan negara kolonial disebabkan juga kenyataan bahwa penguasa baru yang belum berpengalaman pada beragam tuntutan dari masyarakat yang baru medeka yang seringkali melebihi kemerdekaan yang telah diperoleh. Oleh sebab itu kekuasaan yang otoriter merupakan kebutuhan yang utama bagi penguasa nasional untuk menjalankan pemerintahan.

⁶ Walden Bello. The Challenge to Democratic Movement in Asia, dalam Ignatius Haryanto.

Memasuki era globalisasi konsep keamanan negara menimbulkan kontroversi yang terletak pada kebutuhan untuk mencari keseimbangan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu dalam menikmati hak-hak dasar manusia dan kebebasan. Negara acapkali berargumen bahwa perkembangan manusia tergantung pada keamanan masyarakat, sehingga jelas keamanan negara harus diutamakan ketimbang kepentingan yang lain. Argumen tersebut ditentang oleh pihak-pihak pejuang Hak Asasi Manusia. Kelompok yang disebut terakhir berkeyakinan yaitu bahwa keamanan negara berkedudukan di bawah kebebasan individu dengan alasan keamanan negara hanyalah salah satu dari sekian kepentingan masyarakat.⁷ Globalisasi dengan segala keterbukaannya telah mengangkat persoalan hak asasi manusia menjadi persoalan global, dalam arti pelanggaran terhadap hak asasi yang dilakukan atau terjadi di suatu negara tertentu akan menjadi perhatian dan keprihatinan internasional yang dapat berdampak pada citra demokratis atau otoriternya suatu pemerintahan bahkan lebih jauh lagi suatu pemerintahan yang bersifat otoriter dan kurang menghormati hak asasi manusia dapat menerima akibat yang tidak menguntungkan berupa adanya tindakan yang merugikan dari masyarakat internasional. Hal tersebut merupakan gejala alam yang menjadi ciri baru masyarakat internasional di era globalisasi. Persoalan hak asasi manusia bukanlah masalah religi atau masalah regional akan tetapi milik mutlak umat manusia sebagai persoalan yang paling mendasar menyangkut eksistensi manusia serta kelangsungan hidup manusia itu sendiri. Kesadaran bersama akan hak asasi manusia telah dinyatakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui instrumen hak asasi manusia, *The Universal Declaration of Human Rights* yang diresmikan tanggal 10 Desember 1948.

Loc.Cit.

Menanggapi kenyataan tersebut selain sebagai bagian dari bagian dunia internasional, juga mengingat hakekat Indonesia sebagai negara berdasar atas hukum yaitu negara yang harus selalu berusaha menegakkan demokrasi dan sekaligus menghormati hak asasi manusia dalam praktek penyelenggaraan negara sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, negara Indonesia harus berjuang keras untuk semakin peka terhadap hak asasi manusia. Kesadaran terhadap perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia telah diwujudkan oleh pemerintah Indonesia dengan membentuk institusi-institusi nasional demi terjaminnya pelaksanaan hak asasi manusia salah satunya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 1993. Beberapa tahun kemudian tepatnya tanggal 23 September 1999 pemerintah mensahkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Gambaran situasi di era globalisasi yang mengedepankan hak asasi manusia mempengaruhi sejumlah negara untuk mulai meninggalkan konsepsi keamanan negara yang lebih mengutamakan kepentingan negara dan pihak penguasa dituntut agar semakin menghormati hak-hak sipil warganya, sesuai dengan kovenan internasional mengenai hak-hak sipil dan politik.⁸ Tidak demikian halnya dengan negara kesatuan Republik Indonesia sebab pada kenyataannya di era reformasi yang diwarnai dengan upaya rasional dan sistematis untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi,⁹ pemerintah justru mengandalkan konsep keamanan negara tersebut untuk menanggulangi

⁷ *Ibid.*, h. 104.

⁸ *Ibid.*, h. 2.

⁹ Muladi, Pengadilan Pidana bagi Pelanggar HAM Berat di Era Demokrasi, Makalah dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1, No. 1, Mei - Agustus 2000, h. 38. (Selanjutnya disebut sebagai Muladi 1).

serta mengendalikan beberapa peristiwa kekerasan yang beberapa tahun belakangan muncul di tengah-tengah masyarakat.

Beberapa waktu lalu tepatnya tanggal 27 Juli 2000 melalui Keputusan Presiden RI No. 88 Tahun 2000 berdasarkan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 Presiden menyatakan wilayah propinsi Maluku berada dalam keadaan bahaya dan sebagai akibatnya diberlakukan Darurat Sipil. Pemberlakuan darurat sipil di propinsi tersebut adalah untuk kedua kalinya setelah Timor-Timur tanggal 7 September 1999, dengan tujuan untuk mengakhiri konflik bernuansa SARA yang terus berkepanjangan dan semakin tak terkendali meski pendekatan dengan berbagai cara telah dilakukan oleh pemerintah¹⁰ termasuk penggunaan Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 1960 tentang Permintaan Bantuan Militer. Meskipun pemberlakuan darurat sipil di Propinsi Maluku didukung banyak pihak,¹¹ namun keraguan akan kemampuan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 mewujudkan perdamaian di wilayah Maluku sempat dipertanyakan¹² mengingat UUKB tersebut merupakan produk Orde Lama.¹³ Sehubungan dengan hal itu

¹⁰ Forum Keadilan, No. 14 Tahun IX, 9 Juli 2000, "Riwayat Sebuah Konflik", h. 16-17 : Kerusuhan di Maluku diawali dengan terjadinya bentrokan antara warga Desa Waitete dan Hative Besar, Ambon tepatnya tanggal 12 Desember 1998. Daerah-daerah lainnya menyusul mengalami hal serupa seperti Dobo Batumerah, Wainibe, Kec. Tobelo, Galela, Desa Duma. Upaya perdamaian dengan berbagai cara telah dilakukan selain penggunaan PP. No. 16 Tahun 1960 juga kesepakatan damai antara Pemuka adat, kepala desa, tokoh agama dan para camat berturut-turut pada tanggal 28 Pebruari – 1 Maret 1999 dan 12 Mei 1999; Pergantian Kapolda Ambon dan Batalyon TNI AD; Pembentukan Tim Khusus TNI dipimpin Mayjend Suaidi Marabessy; Presiden Abdurrahman Wahid meminta bantuan PM. Belanda, Ruud Lubbers membantu rekonsiliasi dan pemulihan masyarakat Maluku.

¹¹ *Ibid.*, Pemberlakuan Darurat Sipil di Maluku oleh Presiden RI didukung oleh beberapa pihak antara lain ahmad Sumargono (Anggota DPR), Bambang Suharto (Ketua Tim Penyelesaian Konflik Maluku dari Komnas HAM); Muladi (Mantan Menteri Kehakiman); Yusri Ihza Mahendra (Menteri Hukum dan Perundang-Undangan); Solly Lubis (Pakar HTN USU Medan), h. 12-15; 18-19.

¹² *Loc.Cit.*, "Berharap Pada Undang-Undang Tua" (Mampukah UU Keadaan Bahaya mewujudkan perdamaian), h. 18-19.

¹³ Forum Keadilan, "Jejak Pahit SOB", No. 23 Tahun VIII, 12 September 1999, Kemunculan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 tidak terlepas dari konflik politik yang tajam sekitar 1956. Misalnya, kasus PRRI/Permesta di Sulawesi; Friksi antar kelompok politik meruncing terutama setelah Soekarno bermaksud memasukkan PKI dalam kabinet; pro-kontra terhadap pembentukan Dewan Nasional; Pengunduran diri Ali Sastroamidjojo, akibatnya tanggal 14

sebenarnya Pemerintah Indonesia telah menyiapkan Rancangan Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya (RUU PKB) yang direncanakan untuk menggantikan UUKB, akan tetapi kelompok-kelompok masyarakat, aktivis dan demonstran menolak keras pengesahan RUU PKB yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan alasan akan memungkinkan terbukanya penafsiran sepihak pemegang kekuasaan mengenai batasan-batasan yang disebut ancaman terhadap keamanan dan keselamatan negara. Sebagai akibatnya akan memunculkan upaya penanggulangan keadaan bahaya melalui represi yang sangat luas yang dapat mempersempit bahkan meniadakan aktivitas politik mahasiswa, lembaga swadaya masyarakat dan kalangan yang bersikap kritis terhadap kekuasaan politik.¹⁴

Herman Sihombing berpendapat bahwa UUKB sesuai lagi dalam prakteknya serta tidak memadai dalam menghadapi perkembangan bangsa dan negara Indonesia baik masa sekarang dan masa mendatang di mana permasalahan-permasalahan yang timbul semakin kompleks sifatnya. Khususnya hukum perang ataupun keadaan bahaya sipil maupun militer sulit untuk dibedakan secara jelas disebabkan sosialisasi dan integrasi hidup serta penghidupan dalam suatu negara sudah sangat menyatu adanya.¹⁵ Demikianlah situasi yang sedang dialami oleh bangsa dan negara Indonesia. Bentuk tantangan semakin beragam mulai dari perdagangan dan pelintasan narkoba, terorisme, konflik yang disebabkan unsur

Maret 1957, Soekarno memberlakukan darurat perang atas dasar UU SOB., karena desakan berbagai pihak. Desember 1957 dibuat UUKB Nasional yang kemudian diubah menjadi Perpu No. 23 Tahun 1959. Melalui UU No. 1 Tahun 1961 Perpu tersebut akhirnya ditetapkan menjadi UU No. 23 Prp. Tahun 1959 tentang Keadaan bahaya, h. 80-81.

¹⁴ Jawa Pos, 24 September 1999; Jawa Pos 25 September 1999, Jawa Pos 27 September 1999; Forum Keadilan No. 26 Tahun VIII., 3 Oktober 1999, Reinhard Sirait (Lima Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi) menjelaskan bahwa rakyat tidak butuh undang-undang PKB sebab akan melegitimasi teror, intimidasi dan kekerasan terhadap rakyat, pengesahan pembunuhan pemberangusan pers atas nama hukum, Kompas.

¹⁵ Herman Sihombing, *Op.Cit.*, h. 34.

SARA hingga ancaman terhadap kedaulatan negara. Konflik yang timbul ke permukaan lebih bercirikan intranegara yang dapat berwujud insurgensi dan lawan insurgensi, pemberontakan dan gerakan separatis mengikuti garis etnik atau agama dengan menggunakan senjata ringan yang melahirkan istilah konflik intensitas rendah.¹⁶ Sementara menghadapi situasi yang demikian pemerintah tidak dapat begitu saja menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Menurut Herman Sihombing, pernyataan bahaya atau darurat hendaklah wajar, artinya tidak boleh menyatakan bahaya padahal tidak ada bahaya, tidak boleh menyatakan tingkat bahaya tinggi, sedangkan kenyataannya adalah bahaya tingkat rendah.¹⁷ Menghadapi segala bentuk tantangan di era globalisasi serta kesukaran penilaian bahaya membawa pemerintah pada situasi yang dilematis. Di satu sisi pemerintah sebagai penyelenggara pemerintah wajib mengusahakan terciptanya stabilitas nasional dalam rangka menyelamatkan bangsa dan negara Indonesia sebagai wujud sikap nasionalisme namun di sisi lain harus senantiasa memperhatikan dan mendengar aspirasi masyarakat yang sangat beragam di segala bidang bahkan tuntutan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia.

¹⁶ Agus Widjojo, "Tantangan TNI Memasuki Abad ke-24", dalam Forum Keadilan No. 1 Tahun VIII, 23 Januari 2000, h. 22.

¹⁷ Herman Sihombing, *Op.Cit.*, h. 24.

1.2. Rumusan Masalah

Beranjak dari pemikiran yang terdapat dalam latar belakang permasalahan yang telah diuraikan secara singkat di atas, maka rumusan permasalahan yang akan dibahas adalah :

3. Bentuk pembelaan diri negara dalam keadaan bahaya.
4. Keseimbangan hak asasi dalam keadaan bahaya.

1.3. Tujuan Penelitian

Menganalisis pengaturan keadaan bahaya yaitu tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya kaitannya dengan demokrasi dan hak asasi. Analisis tersebut diharapkan dapat menjelaskan:

1. Bentuk pembelaan diri negara dalam keadaan bahaya.
2. Keseimbangan hak asasi saat negara dalam keadaan bahaya.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian dan pengkajian di dalam tesis ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dari segi teoritis maupun segi praktis.

1. Teoritis

Untuk memperluas cakrawala pemahaman dan pendalaman pengetahuan mengenai Hukum Tata Negara khususnya Hukum Tata Negara Darurat. Oleh sebab itu hasil penelitian ini secara langsung maupun tidak langsung, diharapkan akan dapat memperkaya segi-segi teoritis untuk mengembangkan khasanah pengkajian hukum di masa yang akan datang.

2. Praktis

Untuk dapat digunakan sebagai alat atau pegangan oleh kalangan praktisi hukum tidak saja menghadapi permasalahan-permasalahan yang terjadi di Indonesia masa kini tetapi juga di masa yang akan datang. Setidak-tidaknya

hasil penelitian ini menjadi pertimbangan tambahan untuk memperkaya dan melengkapi yang ada.

Pada intinya hasil penelitian diharapkan akan dapat memberikan kegunaan, kepada semua pihak di kalangan akademis maupun praktisi minimal dapat digunakan sebagai referensi acuan bagi kedua pihak tersebut khususnya yang berkecimpung di bidang Hukum Tata Negara.

1.5. Kajian Pustaka

1.5.1. Hukum Tata Negara Darurat

Sebagaimana halnya seseorang (*natuurlijk person*), negara dimungkinkan berada dalam *noodtoestand* yaitu keadaan bahaya. Dalam keadaan demikian negara akan menggunakan *noodzakelijk verdediging* yang dimilikinya yaitu hak untuk membela diri karena ancaman bahaya. Di samping manusia pribadi negara juga sebagai pembawa hak. Negara oleh hukum diberi status *persoon* yang mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia yang disebut sebagai badan hukum publik (*publiek rechtspersoon*) yang didirikan berdasarkan hukum publik yang menyangkut kepentingan publik, orang banyak atau negara pada umumnya. Badan hukum ini merupakan badan-badan hukum negara yang mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa, berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan eksekutif, pemerintah atau badan pengurus yang diberi tugas untuk itu.¹⁸

Hak yang sekaligus merupakan kewajiban negara itu dilakukan dengan memberlakukan Hukum Tata Negara Darurat (*staatsnoodrecht*) dalam penyelenggaraan negara, bukan lagi Hukum Tata Negara yang berlaku pada saat

¹⁸ R. Socroso, "Pengantar Ilmu Hukum". PT. Sinar Grafika, Jakarta, 1993, h. 227

negara dalam keadaan normal, dengan maksud untuk meniadakan bahaya agar kehidupan negara dapat terus berlangsung. Menurut Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat adalah rangkuman pranata dan wewenang negara bersifat istimewa atau luar biasa, untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dapat menghapus darurat atau bahaya yang mengancam ke dalam kehidupan biasa menurut peraturan perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.¹⁹

Berdasarkan pengertian tersebut, maka unsur yang harus ada dalam Hukum Tata Negara Darurat adalah :

1. adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
2. upaya biasa pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada;
3. kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut kembali ke dalam kehidupan normal;
4. kewenangan luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.²⁰

Selanjutnya Hukum Tata Negara Darurat dibedakan menjadi dua yaitu, pertama, Hukum Tata Negara Darurat Subyektif di mana penilaian keadaan darurat berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan si subyek dalam hal ini lembaga yang memiliki kewenangan dalam menjalankan keputusan, dan yang kedua, Hukum Tata Negara Darurat Obyektif, dengan pengertian bahwa keadaan darurat dari negara tersebut sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya berdasarkan penilaian serta pengamatan yang obyektif.²¹ Jenis Hukum Tata Negara Darurat yang pertama, didasarkan pada keadaan bahaya yang sebelumnya belum pernah ada peraturan yang mengatur terlebih dahulu, sehingga tindakannya adalah tergantung kepada penguasa yang bersangkutan. Sedangkan jenis yang

¹⁹ Herman Sihombing, *Op.cit.*, h. 1

²⁰ *Loc.cit.*

disebutkan terakhir diberlakukan atas dasar peraturan tentang keadaan-keadaan bahaya yang telah ada sebelumnya yang memuat syarat-syarat dan akibat-akibatnya sesuai dengan ketentuan ukuran-ukuran obyektif dari peraturan yang telah ada. Jenis Hukum Tata Negara Darurat Obyektif adalah Hukum Tata Negara Darurat yang bersifat konstitusional. Hukum Tata Negara Darurat Obyektiflah yang diinginkan oleh pasal 12 UUD 1945 yang menyebutkan : "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan oleh Undang-undang". Hukum Tata Negara Darurat Obyektif yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah Undang-undang Keadaan Bahaya No. 23 Prp. Tahun 1959 yang masih berlaku hingga saat ini. Pada awalnya UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 23 Tahun 1959 yang berpijak pada pasal 22 UUD 1945 yang ayat 1-nya menyatakan : "Dalam hal-hwal kegentingan yang memaksa. Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang". Pasal ini merupakan landasan bagi terbentuknya Hukum Tata Negara Darurat Subyektif. Perkembangan selanjutnya Perpu No. 23 Tahun 1959 melalui Undang-undang No. 1 Tahun 1961 disahkan menjadi UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959.²²

Selanjutnya Herman Sihombing menjelaskan bahwa kedua jenis Hukum Tata Negara Darurat tersebut menghalalkan pelanggaran hukum obyektif umum oleh karena kepentingan seluruh rakyat sesuai dengan asas *Solus Populi Suprema Lex* yaitu asas kepentingan rakyat merupakan hukum yang tertinggi sehingga sangat dimungkinkan terjadinya pengurangan, penyimpangan bahkan penghapusan hak-hak asasi, demikianlah ketentuan ini sering ditemukan dalam

²¹ H.R. Sri Soemantri M., "Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam Undang-Undang Dasar 1945". Alumni, Bandung, 1969, h. 94 (selanjutnya disebut Soemantri I).

peraturan-peraturan tentang keadaan bahaya. Selain penyimpangan hak-hak asasi juga penyimpangan dari rangka hukum negara dalam Undang-Undang Dasar dan organisasi kenegaraan. Hukum Tata Negara Darurat dengan demikian harus secara serius diberlakukan dengan pertimbangan yang sangat hati-hati dan bijaksana.²³ Menurut Van Dullemen, sebagai hukum tertulis, Hukum Tata Negara Darurat harus memenuhi syarat-syarat tertentu sebagai berikut :

1. kepentingan tertinggi negara yakni adanya atau eksistensinya negara itu sendiri;
2. bahwa peraturan darurat itu harus mutlak atau sangat perlu;
3. *noodregeling* itu bersifat sementara selama keadaan masih darurat, sesudahnya diberlakukan aturan biasa yang normal, dan aturan darurat tidak diberlakukan lagi;
4. pada saat dibuat peraturan itu Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya secara nyata dan sungguh.

Penerapan Hukum Tata Negara Darurat dengan mengabaikan salah satu dari keempat syarat di atas, maka aturan tersebut tidak dapat diakui keabsahannya sebagai Hukum Tata Negara Darurat Tertulis.²⁴ Sepintas keempat syarat yang diajukan oleh Van Dullemen serupa dengan empat unsur dari Hukum Tata Negara Darurat yang dikemukakan oleh Herman Sihombing. Namun apabila diperhatikan Herman Sihombing memberi penekanan pada kandungan atau substansi dari Hukum Tata Negara Darurat sedangkan Van Dullemen lebih memfokuskan perhatiannya pada penerapan atau pemberlakuan Hukum Tata Negara Darurat harus sesuai dengan kenyataan yang ada atau sebaliknya.

²² Abu Daud Busroh, "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia". PT. Bina Aksara, Jakarta, 1989, h. 204.

²³ Herman Sihombing, Op.Cit., h. 36-37.

Kenyataan yang dihadapi memenuhi syarat-syarat yang dimuat dalam Hukum Tata Negara Darurat.

Sementara itu R. Kranenburg berpendapat bahwa Hukum Tata Negara Darurat Tertulis yang didalamnya upaya-upaya sebagai akibat untuk menghapus atau menghilangkan keadaan bahaya harus ada keseimbangan antara bahaya dan upaya. Beliau mengemukakan teori keseimbangan yaitu bahwa keadaan bahaya itu adalah sesuatu yang abnormal, maka untuk mengatasi bahaya itu hukumnyapun dalam keadaan biasa harus dipandang abnormal dan luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa itu *onrechtmatig*, akan tetapi oleh karena keadaan bahaya maka tindakan penguasa itu sah dan dapat dibenarkan.²⁵ Secara teoritis paham keseimbangan oleh R. Kranenburg dapat diterima oleh akal akan tetapi pada kenyataannya sulit untuk mengetahui batasannya antara upaya dan bahaya yang dihadapi sehingga teori ini belum mampu menjawab masalah yang ada di era globalisasi. Tindakan penguasa yang represif memang sangat akomodatif menghadapi keadaan bahaya yang seringkali di luar kendali akan tetapi pelanggaran hak asasi manusia tidak dapat dihindarkan. Sebaliknya upaya yang bersifat lunak diragukan dapat mengatasi keadaan bahaya yang abnormal.

Sehubungan dengan keberadaan Hukum Tata Negara Darurat yang cenderung represif, maka pengaturan keadaan bahaya di Indonesia harus diupayakan mencerminkan asas negara hukum. Sebagai negara berdasar atas hukum bukan kekuasaan belaka (*machtstaat*), Indonesia harus selalu berusaha untuk menegakkan demokrasi sekaligus menghormati hak asasi manusia dalam praktek penyelenggara negara sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-

²⁴ *Ibid.*, h. 7-8.

undang Dasar 1945 serta tuntutan dunia internasional. Persoalan hak asasi manusia berkaitan erat dengan Prinsip Demokrasi dan Prinsip Negara Hukum. M. Dimiyati Hartono menggambarkan hubungan ketiganya bersifat piramidal dengan pengertian hak asasi manusia adalah landasan hak-hak demokratis. Sementara hak-hak tiap orang berpartisipasi di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diatur secara jelas di dalam konstitusi atau hukum. Penegakan hukum yang mengatur status, hak, kewajiban dan batas-batas kewenangan setiap individu dan pemerintah pada hakekatnya adalah menegakkan demokrasi dan hak asasi manusia.²⁶ Dalam iklim yang demokratis tiap-tiap orang yang diakui dan diperlukan sama, dijunjung tinggi hak-hak pribadinya untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk berkumpul dan sebagainya yang pada hakekatnya bersumber pada pengakuan atas hak asasi manusia. Dalam masyarakat yang demikian hukum merupakan aturan main yang wajib ditaati.

1.5.2. Negara Hukum

Istilah negara hukum sangat populer dalam kepustakaan berbahasa Indonesia. Istilah tersebut dikenal melalui konsep *rechtstaat*. Hal-hal yang mendasari negara hukum *rechtstaat*, yaitu :

1. Asas legalitas : setiap tindakan pemerintah didasarkan atas dasar pengaturan perundang-undangan (*wetelijk gronslag*). Dengan landasan ini, Undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintah. Dalam hubungan ini pembentuk Undang-undang merupakan bagian penting negara hukum;
2. Pembagian kekuasaan : syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*) : hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk Undang-undang;

²⁵ *Ibid.*, h. 4-5.

²⁶ M. Dimiyati Hartono. "Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik". Ind-Hill-Co., Jakarta, Desember 1997, h. 61.

4. Pengawasan pengadilan : bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).²⁷

Baik konsep *rechtstaat* maupun *the rule of law* memberikan pengaruhnya pada konsepsi negara hukum Indonesia. Namun demikian konsep negara hukum Indonesia tetap memiliki ciri khusus yaitu Pancasila yang lebih menekankan pada keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Melalui asas ini berkembang elemen lain dari konsep negara hukum Pancasila, yaitu :

- terjalin hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- penyelesaian sengketa secara musyawarah;
- peradilan sebagai sarana terakhir;
- tidak hanya menekankan hak atau kewajiban tetapi terjalinnya keseimbangan antara hak dan kewajiban.²⁸

Ciri-ciri konsep negara hukum Pancasila berbeda dengan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law* yang lebih menekankan pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia atau kebebasan.

Singkatnya dalam negara hukum yang pokok adalah pembatasan kekuasaan oleh hukum sedemikian rupa sehingga hak-hak asasi rakyat terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Hukum dimaksudkan untuk menjamin perlindungan terhadap kepentingan warga negaranya secara wajar. Jadi supremasi hukum bukan untuk disalahgunakan serta tidak memihak.

1.5.3. Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* atau *kratos* yang berarti kekuasaan, maka demokrasi

²⁷ Philipus M. Hadjon, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", (selanjutnya disebut Philipus I), Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga, 3 Nopember, h. 3.

mengandung pengertian kekuasaan oleh rakyat.²⁹ Demokrasi bukan merupakan tujuan, melainkan merupakan sarana atau alat untuk mencapai tujuan negara.³⁰ Dalam tatanan masyarakat yang demokratis warga negara berpartisipasi aktif dalam kegiatan kenegaraan. Tanpa kecuali setiap warga negara memiliki peluang yang sama dalam pemerintahan untuk mencapai tujuan agar terwujud kesejahteraan bersama. Samzu Rizal Panggabean menambahkan bahwa partisipasi merupakan manifestasi dari adanya proses pengambilan keputusan yang demokratis.³¹

Pelaksanaan demokrasi menurut HB. Mayo didasarkan pada beberapa nilai, yaitu :

1. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
5. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku;
6. menjamin tegaknya keadilan.³²

Nampak jelas negara demokrasi sudah sewajarnya untuk tidak menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dengan menggunakan kekerasan tanpa memperhatikan hak asasi manusia sebagaimana layaknya dilakukan negara otoriter, sebab jelas-jelas keduanya sangat bertentangan.

²⁸ *Ibid.*, h. 90.

²⁹ Miriam Budihardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", Gramedia, Jakarta, h. 69-73 dan 104-105.

³⁰ G. Kartasapetra, "Demokrasi dan Hak-hak Asasi Manusia", Armico, Bandung, 1982, h. 13.

³¹ Samzu Rizal Panggabean, "Nilai dan Kriteria Proses Demokrasi", Makalah dalam Riza Noer Arfani, "Demokrasi Indonesia Kontemporer", PT. Raja Grafindo Persada, diangkat dari Seminar Ahli PPSK bekerjasama dengan Penerbit Rajawali Pers, 1996, h. 7

³² Miriam Budihardjo, *Op.Cit.*, h. 62-63.

Lebih lanjut Miriam Budiharja berpendapat bahwa untuk menjamin tetap berlanjutnya demokrasi perlu dilaksanakan beberapa lembaga sebagai berikut :

1. pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki golongan-golongan dan kepentingan dalam masyarakat dan yang melalui Pemilihan Umum yang bebas dan rahasia. Dewan Perwakilan ini berfungsi untuk mengadakan pengawasan atau kontrol yang memungkinkan oposisi yang kondusif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu;
3. suatu organisasi yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi partai, multi partai).
4. pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.³³

Kelima hal tersebut menggambarkan bagaimana hubungan penguasa dengan rakyat yang harus diterapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis yaitu hubungan horisontal bukan hubungan vertikal yang memungkinkan penguasa bersikap semena-mena terhadap rakyatnya walau dengan alasan darurat negara.

Kongres Amerika mengemukakan lima ciri demokrasi yang sekaligus merupakan hakekat demokrasi :

1. didirikan sistem politik yang demokratis dan representatif, berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan adil;
2. diakuinya kebebasan-kebebasan fundamental dan kemerdekaan-kemerdekaan pribadi termasuk kebebasan berbicara, beragama dan berkumpul;
3. dihilangkannya peraturan perundang-undangan yang menghalangi berfungsinya pers yang bebas dan terbentuknya partai-partai politik;
4. diciptakannya suatu badan kehakiman yang bebas;
5. didirikannya kekuatan-kekuatan militer, keamanan dan kepolisian yang tidak memihak.³⁴

³³ *Ibid.*, h. 64.

³⁴ Soewoto Mulyosudarmo, "Demokrasi dan Hak Asasi Manusia". Makalah Disampaikan pada Forum Lokakarya Pancasila, yang diselenggarakan oleh Departemen MKDU, Surabaya, 13 Juli 1996, h. 1 (selanjutnya disebut sebagai Suwoto I).

Sehubungan dengan pengaturan kiranya esensi terakhir dari lima ciri demokrasi hasil Kongres Amerika perlu diperhatikan disamping point-point sebelumnya khususnya mengenai hak asasi manusia dan kebebasan pers.

Uraian singkat di atas menunjukkan bahwa demokrasi dalam suatu negara adalah situasi dimana pemerintahnya selalu mempertimbangkan kepentingan dan perasaan rakyat, lebih hati-hati dan bertanggungjawab. Sistem politik negara yang demokratis menghindari cara-cara kekerasan dan proses pemerintahannya berlangsung adil dan bertanggungjawab. Pemerintahan yang demokratis selalu berupaya untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokratis secara rasional dan sistematis yang antara lain adalah menegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia.

Demokrasi di negara Indonesia bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan Demokrasi Pancasila adalah Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan yang mengandung semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Keadilan sosial.³⁵ Berdasarkan pengertian tersebut diharapkan tercipta alam demokrasi Pancasila dalam arti :

- a. demokrasi yang dapat menjamin kerukunan hidup bermasyarakat/ bernegara;
- b. demokrasi yang dapat menjamin terwujudnya kestabilan situasi dan kondisi masyarakat atau negara;

³⁵ Soemantri I. *Op.Cit.*, h. 7.

- c. demokrasi yang dapat menjamin terlaksananya pembangunan segala bidang Kehidupan masyarakat atau negara dengan tidak tersendat-sendat.³⁶

Alam demokrasi Pancasila seperti tersebut di atas hanya dapat terwujud dengan adanya paham kekeluargaan dan gotong royong yang sudah sejak lama berakar kuat dalam kebudayaan bangsa Indonesia.

1.5.4. Hak Asasi Manusia

Berbagai istilah bagi hak asasi manusia dapat ditemukan dalam kepustakaan berbagai bahasa. Dalam bahasa Inggris *natural right*, *human right* dan *fundamental right*. Bahasa Belanda menyebutnya *grondrechten*, *mensenrechten* dan *rechten van de mens*. Sedangkan bahasa Indonesia menyebutkan hak-hak asasi manusia, hak-hak kodrat, hak-hak dasar yang sering diberi imbuhan manusia sehingga menjadi hak-hak dasar manusia.³⁷ Secara universal hak asasi manusia (*human right*) diartikan sebagai : "*those rihts which are inherent in our nature and without which we cannot live as human being*. (hak yang melekat dengan kodrat kita sebagai manusia yang bila tidak ada, mustahil kita dapat hidup sebagai manusia).³⁸ Dengan demikian dunia tidak lagi memandang hak asasi manusia sekedar sebagai perwujudan paham individualisme dan liberalisme seperti dahulu, melainkan lebih dipengaruhi secara manusiawi sebagai hak-hak yang melekat dengan harkat dan hakekat kemanusiaan, apapun latar belakang ras, etnik, agama, warna kulit, jenis kelamin, usia atau pekerjaan. Pemahaman tersebut menjelaskan hak asasi manusia merupakan suatu konsep

³⁶ G. Kartasapoetra, *Op.Cit.*, h. 64.

³⁷ Philipus H. *Op.Cit.*, h. 38-39.

³⁸ Muladi, "Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana", BPUNDIP, Semarang, 1997, h. 1 (selanjutnya disebut sebagai Muladi II).

yang dijadikan tolok ukur bersama tentang prestasi kemanusiaan yang perlu dicapai oleh seluruh rakyat dan seluruh bangsa di dunia.

J.G. Steenbeek mengemukakan bahwa konstitusi yang benar dalam negara demokrasi berisi tiga hal utama :

1. adanya jaminan terhadap hak asasi warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.³⁹

Selanjutnya Suwoto menegaskan bahwa hak-hak asasi warga negara yang dimuat dalam konstitusi adalah hak-hak dasar yang memperoleh pengakuan internasional.⁴⁰ Hak-hak dasar manusia setiap negara tidak sama penekanannya antara negara satu dengan yang lain. Menurut Sri Sumantri pengakuan baik terhadap hak asasi manusia yang global sifatnya atau hak-hak dasar manusia yang bersifat nasional dengan memuatnya dalam konstitusi dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.⁴¹ Dalam UUD 1945 diatur sejumlah hak asasi yaitu dalam Pasal 27, 28, 29, 30 dan 34. Sedangkan dalam hasil amandemen UUD 1945 hak asasi manusia dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia mulai Pasal 28A hingga Pasal 28J.⁴² Jiwa hakekat Pancasila mendasari pasal-pasal tersebut. Pancasila menghendaki pelaksanaan hak asasi manusia harus didasarkan atas keselarasan dan keseimbangan serta keluhuran martabat sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa sehingga tercipta stabilitas nasional dalam masyarakat Indonesia yang heterogen.⁴³

³⁹ H.R. Sri Sumantri M., "Peningkatan Perlindungan hukum Melalui Hak Asasi Manusia", Makalah dimuat dalam Jurnal Ilmiah UNTAG No. 1, Januari 1995, h. 2.

⁴⁰ Soewoto Mulyosudarmo, "Hak-hak Dasar dan Konstitusi", Makalah, Bahan Pembinaan Dosen di Lingkungan Fakultas Hukum UNTAG, Surabaya, 1992, h. 8 (selanjutnya disebut sebagai Suwoto II).

⁴¹ Sumantri II, *Op.Cit.*, h. 2.

⁴² Laporan Komisi A MPR pada Rapat Paripurna ke-7 MPR, tanggal 15 Agustus 2000.

⁴³ G. Kartasapoetra, *Op.Cit.*, h. 20.

1.5.5. Keadaan Bahaya di Indonesia

Sejarah perjuangan bangsa dan perkembangan penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara Indonesia membuktikan bahwa telah berulang kali terjadi ancaman terhadap keselamatan dan keamanan negara⁴⁴ yang berarti negara dihadapkan pada situasi bahaya atau darurat sejak awal kemerdekaan, negara Republik Indonesia telah memberlakukan tiga Undang-undang yang mengatur keadaan bahaya yaitu UUKB No. 6 Tahun 1946; UUKB No. 74 Tahun 1957; dan UUKB No, 23 Prp. Tahun 1959. Kedua UUKB yang pertama diberlakukan pada periode demokrasi liberal (1945-1959), sedangkan yang disebut terakhir merupakan Hukum Tata Negara Darurat Obyektif Positif sejak periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) hingga periode Demokrasi Pancasila yang dibagi lagi menjadi dua masa yaitu Orde Baru (1966-1998) dan Reformasi (1998-sekarang).

Dalam keadaan bahaya atau darurat negara kekuasaan militer maju ke depan untuk menanggulangi bahaya dan ancaman-ancaman untuk memulihkan keadaan bahaya menjadi normal dan stabil kembali maka peranan segi kemiliteran sangat menonjol sebagai stabilisator dan dinamisator. Sejak awal sejarah perjuangan bangsa segi kemiliteran memiliki tugas pokok yaitu pertahanan dan keamanan.⁴⁵ Pasal 30 UUD 1945 merupakan sumber formal perkembangan hukum militer yang kemudian dijabarkan dalam UU No. 20 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara Republik Indonesia. Pertahanan keamanan merupakan faktor yang sangat mendasar dalam

⁴⁴ Lihat Penjelasan Umum Rancangan Undang-Undang Penanggulangan Keadaan Bahaya.

⁴⁵ Koentjoro Poerbo Pranoto, "Segi Kemiliteran dalam Pemerintahan Negara", Majalah LPHN No.6 Tahun II/1969, h. 81 yang dimuat kembali dalam literatur BPHN, Dep. Kelt. RI tentang "Pembahasan Perkembangan Pembangunan Hukum Nasional tentang Hukum Militer Bela Negara", 1998, h. 6

menjamin kelangsungan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 4 UU No. 20 Tahun 1982 menyebutkan :

“Hakekat pertahanan keamanan negara adalah perlawanan rakyat semesta yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran akan tanggungjawab warga negara tentang hak dan kewajiban bela negara serta berdasarkan keyakinan akan kekuatan sendiri, keyakinan akan kemenangan dan tidak kenal menyerah”.

Penyelenggaraan perlawanan rakyat semesta diatur dalam Undang-undang No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 4-nya yaitu untuk menanggulangi setiap ancaman yang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan hidup bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain undang-undang tentang Mobilisasi dan Demobilisasi berdasarkan UU No. 20 Tahun 1982, pemerintah membentuk UU No. 56 Tahun 1999 tentang Rakyat terlatih.

Di era reformasi hubungan sipil-militer dalam penanggulangan keadaan bahaya mengalami pergeseran.⁴⁶ Oleh sebab itu sebagai alat negara yang selama ini paling diposisikan sebagai stabilisator, militer membutuhkan sarana hukum untuk meniadakan bahaya sehingga dapat secara tegas menetralsir dampak dari

⁴⁶ Agus Wirahadikusumah, “TNI Menghadapi Tantangan Masa Depan”, h. 3-15: ABRI telah memelopori melakukan reformasi internal dengan berbagai kebijakan seperti redefinisi, reaktualisasi dan reposisi peran TNI sampai dengan pemisahan POLRI dari ABRI serta perubahan ABRI menjadi TNI...sistem ORBA menunjukkan dominasi militer melalui wacana politik dalam bentuk pemahaman yang dikenal dengan kesatuan istilah IPOLEKSOSBUD dalam kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan serta penguasaan berbagai sektor dalam masyarakat. Di era reformasi peran militer dalam masyarakat, bangsa dan negara harus kembali pada peran yang sesungguhnya (transformasi fungsi dan peran); Koesnadi Kardi, “TNI Kembali Ke Jati Diri”, peran dwifungsi ABRI yang pada kenyataannya telah dimanfaatkan untuk kepentingan penguasa harus segera dilupakan. Untuk meningkatkan profesionalisme TNI dalam bidang HANKAM peran TNI harus sesuai dengan paradigma baru yaitu TNI tidak harus di depan. Posisi TNI di depan hanya terhadap perannya dalam bidang HANKAM. Dalam bidang sosial pun TNI harus sharing dengan pihak sipil, walaupun kita tidak mengenal dikotomi sipil-militer. Dalam bidang politik TNI harus segera melepaskannya, h. 45-50; kedua

kebebasan dan eforia politik dan dalam melaksanakan fungsi represif tersebut, militer menggunakan norma baru dalam mengatasi persoalan keamanan dan stabilisasi politik, yakni demokrasi dan hak-hak asasi manusia.⁴⁷ namun demikian untuk mewujudkan keinginan tersebut masih sangat sulit sebab hingga saat ini kontroversi tentang konsep keamanan negara belum menemukan titik temunya. Beberapa negara di Asia selain Indonesia, seperti Malaysia, Singapura dan Korea Selatan masih menggunakan konsep keamanan negara yang menyebutkan adanya konsep internal subversion atau ancaman dari dalam negeri sebagai bahaya yang paling besar bagi keamanan nasional. Menurut Ignatius Haryanto sehubungan dengan hal ini, berarti bahwa secara tersembunyi ada peperangan yang abadi antara negara dan musuhnya yang dicurigai dari masyarakatnya sendiri. Ketiga negara tersebut telah berpuluh tahun menggunakan Undang-undang keamanan negara yang demikian represif dan cukup banyak korban yang jatuh karenanya.⁴⁸

Memasuki era globalisasi ini konsep keamanan negara semakin dipertanyakan relevansinya. Menurut Danie S. Lev., sejarah menunjukkan bahwa sistem politik yang menghindari cara-cara kekerasan dan mampu menggali kesetiaan warga negara berdasarkan proses pemerintahan yang dianggap adil dan bertanggungjawab selalu akan lebih stabil dan aman, baik untuk masyarakat maupun pemimpin politik. Sebaliknya, ternyata bahwa negara-negara yang dikuasai militer hampir selalu dihadapkan pada kesulitan politik dan ekonomi.⁴⁹

makalah tersebut dalam "Indonesia Baru dan Tantangan TNI", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

⁴⁷ Indria Samego, "Perkembangan dan Prospek Hubungan Sipil-Militer", Makalah dalam Jurnal Demokrasi dan HAM, *Op.Cit.*, h. 21.

⁴⁸ Ignatius Haryanto, *Op.Cit.*, h. 105-107.

⁴⁹ Daniel S. Lev, "ABRI dan Politik : Politik dan ABRI", Makalah dalam Jurnal Ham dan Demokrasi, Diponegoro 74, No. 7/Th. III/April 1999, h. 6.

Oleh sebab itulah sebaliknya militer kembali melepaskan diri bidang sosial-politik dan kembali pada peran pokoknya yaitu di bidang pertahanan dan keamanan.

1.6. Metode Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini dipilih karena pembahasannya berfokus pada materi Undang-undang keadaan bahaya serta perundang-undangan yang berkaitan dengannya.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi materi yang berkaitan dengan penelitian ini yang terdapat dalam berbagai bentuk makalah, teks book, karya ilmiah, majalah yang memuat materi-materi yang relevan dengan obyek kajian yang diteliti.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dengan melakukan inventarisasi dan identifikasi untuk menganalisa pokok permasalahan dalam penelitian ini. Identifikasi bahan hukum baik primer maupun sekunder dilakukan secara kritis, logis dan sistematis dengan menggunakan sistem kartu. Dengan demikian bahan hukum akan disusun dan digolongkan menurut bentuknya, menurut jenis dan tingkatannya.

Agar dapat memberikan gambaran yang jelas tentang masalah-masalah yang dibahas, dipandang perlu untuk menggunakan metode inteprestasi dengan cara membandingkannya baik terhadap peraturan perundang-undangan yang telah

lalu dan masih berlaku maupun dengan peraturan perundang-undangan negara lain melalui kasus-kasus permasalahan yang sama.

Pada akhirnya dari analisa secara mendalam terhadap bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan tujuan mencari jawaban atas permasalahan yang dibahas, dapatlah diambil kesimpulan-kesimpulan sebagai hasil dari penelitian ini.

1.7. Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas terhadap permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan tesis sebagai hasil penelitian yang dilakukan, penulis menggunakan sistematika pembahasan melalui beberapa bab dan dari bab tersebut akan dibagi-bagi menjadi sub-sub.

Dan hasil penelitian ini, maka materi tesis akan dibagi menjadi empat bab, dengan uraian sebagai berikut :

Bab I adalah pendahuluan yang didalamnya berisi tentang latar belakang permasalahan dan rumusan sebagai tema utama yang memberikan gambaran tentang pembahasan yang akan dilakukannya. Dalam bab ini diuraikan mengenai kemungkinan negara dalam keadaan bahaya yang melahirkan konsep keamanan negara. Di era globalisasi konsep keamanan negara khususnya dalam rangka meniadakan keadaan bahaya menimbulkan kontroversi mencari keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu dalam menikmati hak-hak dasar manusia dan kebebasan. Selanjutnya dalam bab ini dijelaskan mengenai tujuan penulisan dan manfaat penelitian dan metode penelitian sebagai pertanggungjawaban ilmiah penulisan serta yang terakhir adalah pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Dalam bab II untuk menjawab rumusan masalah yang ada, maka langkah awal dilakukan dengan membahas tentang hubungan antara Hak Asasi Manusia dan Eksistensi Bangsa, kemudian dijelaskan keberadaan Hak Asasi Manusia sebagai gagasan universal, dan jaminan hak asasi manusia di negara Indonesia, serta secara khusus dibahas tentang perlindungan Hak Asasi Manusia saat negara dalam keadaan bahaya.

Bab III akan membahas tentang pengaturan keadaan bahaya di negara Indonesia. Pembahasannya didahului dengan menganalisa syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya menurut UUKB No. 6 Tahun 1946, UUKB No. 74 Tahun 1957, dan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959, kaitannya dengan demokrasi guna mengetahui bagaimana konsep keadaan bahaya serta bentuk pembelaan diri negara dalam situasi tersebut.

Bab IV membahas tentang syarat-syarat dan akibat pernyataan keadaan bahaya kaitannya dengan demokrasi. Pembahasan dilakukan dengan menguraikan beberapa pasal RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya yang lebih demokratis dan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 yang otoriter, dikaitkan dengan kenyataan yang ada. Bahasan dalam bab ini dapat memberikan jawaban tentang keseimbangan keseimbangan hak asasi saat negara dalam keadaan bahaya.

Bab V ditarik suatu kesimpulan dari hasil yang telah dicapai dalam penelitian ilmiah ini yang merupakan jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan dalam bab I.

BAB II

HAK ASASI MANUSIA DAN EKSISTENSI NEGARA

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, hak asasi manusia adalah hak-hak moral yang melekat secara kodrati pada setiap makhluk yang bersosok manusia, demi terjaganya harkat dan martabat manusia itu sebagai makhluk mulia ciptaan Allah. Dalam keberadaannya yang diwujudkan sebagai hak-hak moral, moral menuntut bahwasanya siapapun harus menghormati hak-hak sesama manusia; ialah hak-hak untuk pada dasarnya dapat hidup dalam suasana kebebasan (kecuali apabila ditentukan lain secara eksplisit dalam hal tertentu secara limitatif) karena hanya dalam suasana kesejahteraan hidup sebagai manusia seutuhnya, baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam kehidupan bernegara, baik dalam kehidupan ekonomiknya maupun dalam kehidupan sosial dan budaya.⁵⁰

Masalah hak asasi manusia bukanlah merupakan masalah yang baru, sebab perdebatan mengenai hal ini telah dimulai beberapa abad yang lalu, seperti yang dapat kita baca dari tulisan-tulisan Cicero, Plato, Aristoteles dan lain-lain. Rangkaian perdebatan ini terus mengalir ke beberapa negara, sampai ke seluruh pelosok dunia. Setelah Perang Dunia II, masalah hak-hak asasi ini semakin muncul ke permukaan, bersama dengan semakin banyaknya negara-negara yang terjajah yang berhasil melepaskan diri dari belenggu penjajah. Pembunuhan besar-besaran terhadap orang-orang Yahudi oleh tentara Jerman dan juga kekejaman balatentara Jepang terhadap orang-orang Asia, membuat masalah hak-hak asasi manusia itu semakin relevan.⁵¹

⁵⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, "Pelanggaran-pelanggaran Hak-hak Asasi Manusia yang Diadukan dan Ditangani oleh Komnas HAM dalam Kedudukannya yang Independen", h. 1

⁵¹ Antonio Cassese, "Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah", Yayasan Obor Indonesia.

Hak asasi manusia adalah sesuatu yang paling fundamental dalam Kehidupan manusia. Ketika Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia diumumkan, dunia internasional baru saja mengakhiri peperangan yang sangat tragis. Ratusan ribu manusia menjadi korban Perang Dunia II. Pengalaman traumatik yang timbul dari tragedi Perang Dunia II sangat mewarnai munculnya Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia. Perserikatan Bangsa-bangsa sebagai bahan yang dapat mempertemukan aspirasi berbagai bangsa, tepat, ketika kemudian mengumumkan deklarasi tersebut.

Hak dalam diri manusia ada suatu wewenang/tuntutan (claim), karena merupakan wewenangnya, sehingga tuntutan tersebut bagian integral dari hak itu sendiri. Artinya, manakala hak-hak kemanusiaan diinjak-injak, dikesampingkan, disepelekan, dilecehkan, dilanggar, sampai dihapus atau dibuang akan timbul tuntutan pemulihan.⁵²

Selama ini hak asasi manusia sering disebut hak kodrat, hak dasar manusia, hak mutlak, atau dalam bahasa Inggris disebut, *natural rights, human rights, dan fundamental rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda dikenal *Grond Rechten, Mensen rechten, Rechten van den mens*. Istilah-istilah tersebut menunjuk titik berat pengakuan adanya hak asasi manusia. Dalam kehidupan bermasyarakat lebih lanjut berjalan seiring dengan kewajiban asasi dan tanggung jawab asasi. Dalam rangka tercapainya keharmonisan hubungan anggota masyarakat, hubungan antara hak, kewajiban dan tanggung jawab secara proporsional akan mewujudkan hubungan ideal antar anggota masyarakat.

Jakarta, 1994, h. 99-100

⁵² H. A. Masyhur Effendi, "Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 15

Instrumen hak asasi manusia yang paling penting yang merupakan induk dari seluruh instrumen lainnya disebut sebagai *The Internasional Bill of Human Rights* yang terdiri dari tiga dokumen pokok, yaitu *The Universal Declaration of Human Rights*, *International Convention on Economics, Social and Cultural Rihgts*, dan *International Convention on Civil and Political Rights*. Apa yang menjadi inti dari deklarasi itu sangat jelas bahwa seluruh manusia dilahirkan merdeka, mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Setiap manusia sama-sama dikaruniai akal dan budi, oleh karena itu hendaknya antar sesama manusia hidup dalam persaudaraan. Rumusan tersebut sangat jelas dan lebih jelas lagi dimuat dalam pasal demi pasal isi deklarasi. Istilah hak asasi manusia pada awalnya adalah hak alamiah yang terdiri atas hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi. Hak-hak ini sudah ada sebelum negara dibentuk. Negara didirikan bukan untuk merampas seluruh hak alamiah manusia, akan tetapi justru sebaliknya keberadaan negara untuk melindungi hak-hak tersebut. Menurut John Locke: "Negara diciptakan karena suatu perjanjian kemasyarakatan antara rakyat. Tujuannya ialah melindungi hak milik, hidup dan kebebasan, baik terhadap bahaya-bahaya dari dalam maupun bahaya-bahaya dari luar. Orang memberikan hak-hak alamiah kepada masyarakat, tetapi tidak semuanya."⁵³

Melalui pernyataan tersebut berarti negara yang merampas seluruh hak alamiah manusia adalah negara yang tidak sesuai dengan fungsinya, yakni melindungi manusia yang menjadi warganya. Karena tidak sesuai dengan tujuan

⁵³ J.J. von Schmid, "Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum", dalam Arief Budiman, *op. cit.*, h. 29

didirikannya negara, negara tersebut menjadi tidak sah. Negara akan kehilangan keabsahannya.⁵⁴

Dalam masyarakat sering terdapat kekhawatiran kalau perhatian yang besar terhadap hak asasi manusia akan berakibat diabaikannya kewaspadaan terhadap ancaman yang dihadapi bangsa dan negara. Untuk meniadakan kekhawatiran tersebut, *The Vienna Declaration* 1993 yang diikuti oleh 171 negara khusus dalam membahas acara *the right of shelf determination* telah memutuskan sebagai berikut:

"In accordance with the Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in accordance with the Charter of the United Nations, this shall not be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind." (sesuai dengan Deklarasi tentang Asas-asas Hukum Internasional tentang Hubungan Persahabatan dan Kerjasama Antar Negara yang sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, ini sama sekali tidak boleh dipandang memberi wewenang atau mendorong timbulnya kegiatan yang akan merontokkan atau meruntuhkan secara menyeluruh atau secara sebagian-keutuhan wilayah atau kesatuan politik dari Negara-negara yang berdaulat dan merdeka, yang sedang melaksanakan tugasnya sesuai dengan asas persamaan hak dan asas penentuan nasib sendiri bangsa-bangsa, dan oleh karena itu sudah mempunyai suatu pemerintahan yang mewakili seluruh rakyat yang memiliki wilayah tersebut tanpa adanya diskriminasi dalam bentuk apapun juga).

Jaminan terhadap eksistensi Negara ini memang ada dasarnya, yaitu oleh karena tanggung jawab melindungi hak asasi manusia justru diletakkan di atas pundak Negara-negara itu sendiri. Kalimat-kalimat *The Vienna Declaration* berikut ini sangat tegas dan tidak mungkin disalahartikan siapapun juga:

"Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is the first responsibility of Governments" (hak asasi manusia dan kemerdekaannya yang paling dasar

⁵⁴ loc.cit.

adalah hak yang telah dibawa sejak lahir oleh manusia, sedangkan perlindungannya merupakan tanggung jawab utama dari setiap Pemerintah).

Tanggung jawab utama dari pemerintah untuk melindungi hak asasi manusia tersebut jelas mustahil akan dapat diwujudkan jika eksistensi negara dan wibawa pemerintah justru diperlemah oleh pasal-pasal hak asasi manusia ini.

2.1. Hak Asasi Manusia Sebagai Gagasan Universal

Dalam beberapa dekade belakangan ini, diskursus tentang hak asasi manusia telah menjadi isu yang bersifat mondial. Hampir tidak ada lagi masyarakat bangsa-bangsa yang beradab yang tidak bersentuhan atau bergelut dengan isu hak asasi manusia. Seolah-olah isu tentang hak asasi manusia tidak lagi mengenal distansi ruang, waktu dan tempat. Artinya diskursus tentang hak asasi manusia tidak lagi tertutup, tersembunyi dalam suatu forum atau wadah yang eksklusif, melainkan terbuka transparan dan menjadi konsumsi publik. Isu hak asasi manusia tidak lagi mengenal hitungan waktu, orang memperbincangkannya dari waktu-ke waktu seakan tidak pernah lekang dan surut di telan kalkulasi waktu. Demikian pula dalam masyarakat bangsa dari berbagai belahan dunia. Singkatnya memasuki abad 21 wacana tentang hak asasi manusia sudah tidak lagi menenal batas wilayah negara.

Era globalisasi, terutama karena kemajuan teknologi komunikasi dan transportasi menuntut seluruh negara untuk mengkaji hak asasi manusia secara intensif. Informasi yang masuk ke suatu negara tidak hanya melalui interaksi internal, tetapi tanpa dapat dicegah telah akan dan terus terjadi interaksi, interkoneksi dan interdependensi (*interface*) antar bangsa, baik bilateral maupun multilateral. Interface tersebut mau tidak mau akan mempengaruhi pelbagai

pengetahuan dan kesadaran (*awareness dan acquaintance*), baik perorangan maupun kolektif terhadap berbagai masalah dan dalam perkembangan selanjutnya akan mempengaruhi pula penilaian dan perilaku yang bersangkutan.⁵⁵ Dengan demikian permasalahan hak-hak asasi manusia mendominasi topik pembahasan, pernyataan-pernyataan pemerintah, berita-berita massa media, maupun forum-forum ilmiah, pada skala nasional, regional, dan internasional.

Dewasa ini dunia tidak lagi memandang hak asasi manusia sekedar sebagai perwujudan paham individualisme dan liberalisme seperti dahulu. Hak asasi manusia lebih dipahami sebagai hak-hak yang melekat dengan harkat dan hakikat kemanusiaan seseorang, apapun latar belakang ras, etnik, agama, warna kulit, jenis kelamin, usia atau pekerjaannya. Pemahaman yang lebih manusiawi itulah yang melatarbelakangi konsep modern tentang hak asasi manusia seperti berikut:

"Human rights could generally be defined as those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings." (Secara umum hak asasi manusia dapat dirumuskan sebagai hak yang melekat dengan kodrat kita sebagai manusia yang bila tidak ada, mustahil kita akan dapat hidup sebagai manusia).⁵⁶

Pemahaman seperti itu, menunjukkan bahwa konsep hak asasi manusia disifatkan sebagai suatu tolok ukur bersama tentang prestasi kemanusiaan yang perlu dicapai oleh seluruh masyarakat dan seluruh bangsa di dunia. Hal itu tercantum dalam alinea 8 Preambule dari *The Universal Declaration of Human Rights, 1948*.

⁵⁵ Muladi II, *op. cit.*, h. 1

⁵⁶ *loc. cit.*

Dalam tataran hubungan antarpribadi, penghormatan terhadap hak asasi manusia dapat diperlihatkan pada sikap dan mentalitas saling menghormati, menghargai dan memahami. Martabat setiap pribadi dihormati dan tidak gampang dikorbankan dengan dalih apapun. Sedangkan dalam kehidupan kemasyarakatan, penghormatan terhadap hak asasi manusia justru diperlihatkan pada semangat pengembangan solidaritas sosial. Hak, mempunyai sisi tanggung jawab dan kepedulian sosial.

Hak-hak asasi manusia sesungguhnya bersifat universal. Semua negara memandang hak asasi manusia sebagai sesuatu yang luhur dan patut dijunjung tinggi. Namun di balik kesepakatan tersebut terdapat perbedaan yang fundamental dalam penerapannya. Perbedaan yang diakibatkan keanekaragaman nilai-nilai hak asasi manusia yang berlaku di masyarakat. Hingga saat ini persepsi dan sikap terhadap masalah hak asasi tidak sama di setiap negara atau wilayah. Kontroversi masalah hak asasi manusia antara dunia Timur dan Barat nampaknya masih akan terus berlanjut karena dalam persoalan ini masing-masing mempunyai ukuran dan konsep yang berbeda. Dalam konsep hak asasi manusia dunia Barat, hak individu benar-benar diakui nyaris secara mutlak, sementara di belahan Timur konsep hak asasi manusia memang membatasi hak individu demi keselarasan hidup bermasyarakat. Dengan kata lain konsep hak asasi manusia di Timur tidak lepas dari nilai agama, budaya, moral dan adat kebiasaan.⁵⁷

Kenyataan ini memperlihatkan bahwa hak asasi manusia itu sangat penting tetapi tidak begitu gampang untuk mengidentifikasi, mengimplementasikan, dan memantau pelaksanaannya. Banyak orang berpendapat, rumusan hak asasi manusia harus sama dan berlaku universal dengan standar penilaian yang sama

pula akan tetapi ada juga yang berpendapat, rumusan hak asasi manusia sebagai prinsip boleh sama, tetapi pelaksanaannya disesuaikan dengan kebudayaan, tradisi dan lingkungan masyarakat. Namun ada juga yang berpendapat bahwa rumusan dan pelaksanaan hak asasi manusia tidak perlu diseragamkan dan diserahkan saja ke urusan setiap negara dan bangsa.

Peta permasalahan hak asasi manusia di pelbagai kawasan dunia menjadi sangat menarik, apabila dikaji adanya pelbagai kelompok pemikiran baik yang berkaitan dengan pendirian negara-negara maupun kelompok-kelompok yang bersifat non pemerintah (NGO). Dalam hal ini pada dasarnya paling sedikit dapat diperinci adanya empat kelompok pandangan sebagai berikut:

- (1) mereka yang berpandangan Universal-absolut, yang melihat hak asasi manusia sebagai nilai-nilai universal sebagaimana dirumuskan di dalam *The International Bill of Human Rights*. Mereka ini tidak menghargai sama sekali profil sosial budaya yang melekat pada masing-masing bangsa. Penganut pandangan ini adalah negara-negara maju dan bagi negara-negara berkembang mereka ini dipandang eksploitatif, karena menerapkan hak asasi manusia sebagai alat untuk menekan dan instrumen penilai (*tool of judgement*).
- (2) mereka yang berpandangan Universal-relatif. Mereka ini juga memandang persoalan hak asasi manusia sebagai masalah universal, namun demikian perkecualian (*exceptions*) yang didasarkan atas asas-asas hukum internasional tetap diakui keberadaannya.
- (3) mereka yang berpandangan Partikular-absolut, yang melihat hak asasi manusia sebagai persoalan masing-masing bangsa, tanpa memberikan alasan yang kuat, khususnya dalam melakukan penolakan terhadap berlakunya dokumen-dokumen internasional pandangan ini bersifat chauvinis, egois, defensif dan pasif tentang hak asasi manusia.
- (4) mereka yang berpandangan Partikularistik-relatif, yang memandang persoalan hak asasi manusia di samping sebagai masalah universal juga merupakan masalah nasional masing-masing bangsa. Berlakunya dokumen-dokumen internasional harus diselaraskan, diserasikan dan diseimbangkan serta memperoleh dukungan dan tertanam (*embedded*) dalam budaya bangsa. Pandangan ini tidak sekedar defensif, tetapi juga secara aktif berusaha mencari perumusan dan pembenaran (*vindication*) tentang karakteristik hak asasi manusia yang dianutnya.⁵⁸

⁵⁷ H. A. Mansyur Effendi, *op. cit.*, h. 14-21

⁵⁸ Muladi II, *op. cit.*, h. 3-4

Meskipun terjadi perbedaan pendekatan, tetapi kebutuhan hak asasi manusia tetap harus ditegakkan. Tuntutan itu semakin nyaring diperdengarkan memasuki abad-21. Negara yang kurang melindungi hak asasi manusia akan menjadi sorotan negatif sehingga menyulitkan ruang geraknya dalam dunia yang terasa semakin sempit. Masalah hak asasi manusia memang bukan urusan sekali jadi dan sekali selesai. Proses identifikasi hak asasi manusia memakan waktu yang panjang, yang sangat ditekankan dalam diskusi tentang hak asasi manusia sebenarnya bagaimana mengembalikan manusia ke fitrahnya.

Dalam konteks kehidupan yang semakin kompleks, pencarian dan identifikasi hal tersebut menjadi penting meski sering terasa semakin berat. Namun demikian itulah tantangan peradaban dan kebudayaan, yang harus dipecahkan setiap saat jika mau mengembalikan posisi manusia pada harkat dan martabatnya. Setiap bangsa dan negara mengalami kesulitan ini.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut di atas Soewoto Mulyosudarmo berpendapat bahwa substansi hak-hak asasi manusia dan hak-hak dasar harus dibedakan, dan perbedaan itu harus didasarkan pada skala pengakuannya. Selanjutnya dinyatakan:

“Hak-hak dasar (*grondrechten, fundamental rights*) berbeda dengan hak-hak asasi manusia (*mensrechten, echten van de mens, atau human right*) Dilihat dari pengakuan hak-hak itu, hak-hak asasi manusia pada umumnya memperoleh skala pengakuan internasional, sedangkan hak-hak dasar memperoleh pengakuan menurut hukum nasional. Pengakuan hukum nasional itu bisa dalam bentuk Undang-Undang Dasar dan dapat pula dalam undang-undang.”⁵⁹)

Pencantuman hak-hak dasar di dalam hukum nasional pada umumnya diatur dalam konstitusi yang dimaksudkan untuk membatasi kewenangan penguasa sebagaimana dikemukakan oleh Sri Sumantri bahwa kekuasaan itu

cenderung disalahgunakan (*tend to corrupt*), maka penyalahgunaan itu harus dicegah melalui konstitusi.⁶⁰ Menurut J.G. Steenbeck konstitusi yang benar adalah selalu berisi tiga kelompok materi muatan yang diantaranya ialah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.⁶¹ Menurut Moh. Mahfud MD., ada perbedaan antara hak asasi dan hak warga negara. Hak asasi mendasarkan diri pada paham bahwa secara kodrati manusia itu, di manapun mempunyai hak-hak bawaan yang tidak bisa dipindah, diambil dan dialihkan, sedangkan hak warga negara hanya mungkin diperoleh karena seseorang memiliki status sebagai warga negara.⁶² Melalui pengertian tersebut jelaslah bahwa yang dimaksud hak-hak dasar manusia tidak lain adalah hak-hak warga negara. Hak-hak tersebut diakui menurut hukum nasional sehingga mencerminkan latar belakang sejarah, situasi sosial dan sistem budaya masyarakat yang bersangkutan.

2.2. Jaminan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Indonesia sudah memiliki modal dasar dan pandangan hidup Pancasila, yang sarat dengan nilai-nilai keadilan dan hak asasi manusia. Konsep hak asasi manusia yang di anut oleh negara Indonesia adalah penjabaran dari sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab yang disemangati oleh sila-sila lain dari Pancasila. Dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia, upaya-upaya menegakkan hak asasi manusia, sebenarnya tidak pernah ditinggalkan begitu saja, termasuk realisasinya pada kegiatan pembangunan. Semua undang-undang dasar (UUD) yang pernah berlaku di Indonesia baik itu Konstitusi RIS, UUDS 1950, memuat prinsip-prinsip, filsafat dan konsep mengenai hak asasi manusia.

⁶⁰ Soewoto II, op. cit., h. 8

⁶¹ Sri Sumantri, op.cit., h. 2

⁶² loc.cit.

Sementara dalam UUD 1945 yang sekarang dijadikan sebagai pedoman hidup bernegara meskipun tidak tersurat secara detail mengenai hak asasi manusia, pada prinsipnya sudah tersirat hanya masih perlu penafsiran lebih lanjut.

Alinea pertama Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan "bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan." Hal tersebut sesungguhnya merupakan suatu pernyataan hak-hak asasi manusia yang dicetuskan oleh para pendiri negara Indonesia, beberapa tahun sebelum Pernyataan Umum tentang Hak-hak Asasi Manusia diterima PBB dalam sidang Paris tahun 1948. Dengan demikian, Indonesia sebenarnya sudah terlebih dahulu menyatakan dan mengakui adanya hak-hak asasi manusia yang sangat fundamental itu, oleh karena beberapa pasal dari UUD 1945 juga memuat tentang beberapa hak asasi manusia seperti yang terdapat dalam 28, 29, 30, 31, dan pasal 34 UUD 1945. Hak-hak asasi manusia yang dimuat dalam pasal ini adalah hak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak, persamaan kedudukan hukum, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, demikian pula kebebasan mengeluarkan pikiran, kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaan, hak untuk mendapat pengajaran, pemeliharaan terhadap fakir miskin, dan lain-lain. Dalam UUD 1945 tidak dipergunakan istilah hak-hak asasi manusia akan tetapi hak-hak warga negara. Oleh sebab itu konkretisasi ketentuan konstitusional tersebut memerlukan pemahaman khusus yaitu bahwa pengertian hak-hak asasi bagi negara Indonesia berbeda dengan yang

⁶² Moh. Mahfud MD., "Reformasi Hukum Tata Negara, Undang-undang Politik, Keormasan dan Instrumentasi Hak Asasi Manusia", Jurnal Hukum No. 5 Vol. 10, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, h. 27 (selanjutnya disebut Mahfud II)

dianut oleh negara-negara demokrasi liberal barat di mana bagi negara-negara tersebut hak-hak asasi manusia bersifat absolut.

Hak-hak asasi manusia yang dimaksud dalam UUD 1945 bukan didasarkan kepada paham individualistik, tetapi hak-hak asasi dalam negara yang bersifat integralistik.⁶³ Sebagai negara integralistik Indonesia tidak mengakui kebebasan yang bersifat mutlak. Dengan kata lain, di dalam kebebasan itu selalu melekat tanggung jawab terhadap kepentingan umum dan kesejahteraan bersama. UUD 1945 selalu mengkaitkan hak dengan kewajiban. Bahkan sesuai dengan paham kekeluargaan maka aktualisasinya adalah dengan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi. Lebih mendahulukan kewajiban daripada hak sehingga dalam negara kekeluargaan, kebebasan individu tidak bersifat mutlak, sebaiknya harus selaras dengan tanggung jawab sosial. Atas dasar itulah, UUD 1945 tidak menggunakan kata-kata 'hak-hak asasi manusia' tetapi 'hak-hak warga negara' yang maknanya juga mengakui dan menjamin hak-hak yang bersifat fundamental.

Beberapa waktu lalu tepatnya tanggal 15 Agustus 2000, Komisi A MPR yang dibentuk berdasarkan Keputusan MPR No. 2/MPR/2000 dengan tugas memusyawarahkan dan mengambil putusan mengenai Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, pada Rapat Paripurna ke-7 MPR tanggal 15 Agustus

⁶³ Aidul Fitriadi Azhari, "Kontradiksi Paham Negara Integralistik di dalam Konsep Negara Hukum Indonesia", *Gelora Hukum*, No. 1/1995, h. 20: Paham negara Integralistik pertama kali dikemukakan oleh Prof. Mr. Soepomo di depan sidang BPUPKI pada 30 Mei 1945. Beliau menjelaskan bahwa: "Jika kita hendak mendirikan negara Indonesia yang sesuai dengan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasarkan atas aliran pikiran (*staatsidee*) negara dan integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya yang mengatasi seluruh golongan-golongan dalam lapangan apapun. Negara integralistik sebagai bangsa yang teratur sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme 'Staat' dan 'Individu'. Tidak akan ada pertentangan antara susunan *staat* dan susunan hukum individu, oleh karena itu individu tidak lain ialah suatu bagian organisasi dari *staat* yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan *staat*, dan sebaliknya oleh

2000 melaporkan bahwa Komisi A mengambil keputusan menyetujui Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dirumuskan guna diteruskan ke Sidang Majelis untuk memperoleh pengesahan. Dalam Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mulai dipergunakan istilah hak asasi manusia yang dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia mulai Pasal 28A-Pasal 28J.

Terhadap penggunaan *staatsidee integralistik* Adnan Buyung Nasution mengemukakan bahwa tidak jelas lagi apakah *das sollen* itu diartikan sebagai persatuan rakyat (masyarakat) dengan negara, yang nota bene negara dikuasai penuh oleh rakyatnya yang berdaulat dan karena itu pula negara menjadi alat untuk mewujudkan cita-cita rakyat, atau sebaliknya yaitu persatuan negara dengan rakyat (masyarakat) yang dikuasai dan dikontrol sepenuhnya oleh negara sehingga asas kedaulatan rakyat kehilangan maknanya.⁶⁴ Menanggapi pernyataan tersebut, pemahaman yang lebih proposional terhadap pengertian hak-hak asasi manusia perlu ditegaskan ulang untuk menghindari penilaian yang kurang tepat. Selain itu dalam melakukan penilaian jangan bertolak belakang dengan pikiran yang tidak bersumber dari kepribadian bangsa dan dasar negara Pancasila yakni dalam asas kekeluargaan hak-hak asasi warga negara harus selaras, serasi dan seimbang dengan kewajiban warga negara.

Uraian singkat di atas sudah cukup menjelaskan bahwa Indonesia menganut pandangan partikularistik-relatif. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kompromi atau konsensus antara pemikiran yang memandang tidak

karena *staat* bukan kekuasaan atau rekayasa politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang."

⁶⁴ Adnan Buyung Nasution, "Distorsi Persatuan dan Kesatuan Dalam *Staatsidee Integralistik*", *Gelora Hukum*, No. 1/1995, h. 12

tepat merumuskan hak asasi manusia dalam UUD secara lengkap dengan kekhawatiran bahwa hak asasi manusia bersifat individualistik dan pemikiran yang berpendapat bahwa sudah selayaknya UUD memuat secara lengkap ketentuan hak asasi manusia.

Kaitan hak asasi manusia dengan hukum sangat erat, meskipun hak asasi manusia bersifat kodrati dan universal sehingga tidak memerlukan pengesahan, namun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks, pengaturan hukum terhadap hak asasi manusia akan memperkuat posisi Indonesia sebagai negara hukum. Khususnya pada tahap pelaksanaannya hak asasi masuk persoalan hukum dan harus diatur melalui hukum, artinya landasan hukum yang ada dan memuat atau mengatur hak asasi harus tetap dijaga oleh pemerintah.

Berdasarkan UUD 1945, materi hak asasi manusia menyebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain UU No. 62 Tahun 1958 tentang hak kewarganegaraan secara sukarela dan kehilangan kewarganegaraan secara sukarela; UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman; UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers; UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum; UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Selain peraturan perundang-undangan yang telah disebut di atas, pemerintah juga telah membentuk dua komisi independen berkaitan dengan penegakan hak asasi manusia yaitu Komisi Hak Asasi Manusia berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993 tanggal 7 Juni 1993 dan Komisi Ombudsman Nasional berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000 tanggal 10 Maret 2000.

Adanya ketentuan hukum mengenai penegakan hak asasi manusia merupakan bukti adanya komitmen negara terhadap hak asasi manusia akan tetapi belum tentu mencerminkan keberadaan hak asasi manusia secara nyata dalam masyarakat, bahkan keberadaan prinsip-prinsip hak asasi manusia khususnya dalam UUD 1945 dapat pula dilihat sebagai *possession paradox* dalam artian memiliki hak asasi manusia tetapi tidak menikmati hak asasi manusia karena lemahnya rasa hormat terhadap hak asasi manusia.⁶⁵ Dengan demikian keberadaan peraturan perundang-undangan tentang hak asasi manusia belum tentu dapat memberikan jaminan bagi terlaksananya hak asasi manusia tersebut.

Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan dengan tegas, bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*maachtstaat*). Hal itu berarti bahwa, Republik Indonesia ialah Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Dilihat dari pilihan yang telah ditetapkan bersama, terutama oleh Bapak Pendiri Negara (*the founding fathers*) yang bercita-cita terbentuknya negara hukum yang demokratik tersebut ada pada sejauh mana hak asasi manusia yang telah diakui, dihormati, dan dilaksanakan/dipertahankan. Karena itu, walaupun secara yuridik, hak asasi diakui, dampai pada pelaksanaannya, kemauan politik dan tindakan politik pemegang kuasa tetap memegang peranan yang penting, sehingga hak asasi manusia merupakan bagian dari persoalan hukum dan politik.

⁶⁵ T. Mulya Lubis, "Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif di Indonesia", Makalah dalam Seminar Nasional Hak Asasi Manusia. Kerjasama Komnas HAM dengan UNDIP.

Penghayatan, pengamalan, pelaksanaan terutama penghormatan hak asasi manusia dalam arti menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh para aparat penyelenggara negara dan hukum, hal ini berlaku pula bagi setiap lembaga negara dan lembaga kemasyarakatan lainnya baik di pusat maupun di daerah, sehingga dapat terwujud keadilan yang didambakan. Oleh sebab itu, membicarakan hak asasi manusia sama dengan membicarakan *staastidee* yang tertuang dalam UUD 1945.

2.3. Perlindungan Terhadap Hak Asasi Manusia saat Negara dalam Keadaan Bahaya

Pada saat negara dinyatakan dalam keadaan bahaya oleh Presiden, maka hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan adalah Hukum Tata Negara Darurat, dan bukan lagi Hukum Tata Negara biasa yang berlaku pada saat situasi negara dalam keadaan normal atau biasa. Secara filosofis dalam menghadapi keadaan bahaya Hukum Tata Negara Darurat cenderung pada penyelesaian otoriter.⁶⁶ Diberlakukannya Hukum Tata Negara Darurat berarti diterapkan asas *Solus Populi Suprema Lex*, yang artinya kehendak rakyat tertinggi berada di atas hukum tertinggi. Hukum tertinggi yang dimaksud adalah UUD yang di dalamnya seperti telah dikemukakan di atas, memuat hak-hak asasi manusia. Dengan adanya kepentingan seluruh rakyat yang sangat mendesak dan perlu segera diamankan, maka untuk sementara waktu kepentingan-kepentingan setiap individu harus dikesampingkan. Menyadari hal ini, berarti sangat dimungkinkan Hukum Tata

Semarang, tanggal 10-11 Desember 1995.

⁶⁶ Suwoto Mulyosudarmo, "Dinamika Hukum Tata Negara di Era Pemerintahan Transisi", disampaikan pada Acara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu HTN pada Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 31 Juli 1999m

Negara Darurat menyimpangi UUD. Hukum Tata Negara Darurat diterapkan dengan maksud agar keadaan bahaya itu dapat segera diatasi atau ditanggulangi.

Kekuasaan begitu luas yang dimiliki oleh Hukum Tata Negara saat ini sangat disadari oleh beberapa ahli, membuka kesempatan bagi penguasa keadaan bahaya untuk menyalahgunakan kekuasaannya, dengan maksud untuk memenuhi keinginannya. Oleh sebab itu pemberlakuan Hukum Tata Negara Darurat harus dipertimbangkan dengan sangat bijaksana dan hati-hati.

Berkaitan dengan hal itu, Mr. R. Kranenburg mengajukan teori keseimbangan yakni bahwa keadaan bahaya adalah abnormal maka untuk mengatasi bahaya itu hukumnyapun dalam keadaan biasa harus dipandang abnormal atau luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa tersebut termasuk dalam kategori *onrechtmatig*, akan tetapi oleh karena keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan.⁶⁷ Pada kenyataannya paham keseimbangan antara upaya dan bahaya tersebut sulit untuk dimengerti bagaimana penggunaannya dalam praktek. Apakah yang diartikan dengan 'seimbang' adalah upaya lebih berat dari bahaya yang ada, atau samakah volume upaya dengan bahaya yang ada.

Sementara itu Mr. Van Dulleman mengemukakan pendapatnya bahwa Hukum Tata Negara Darurat yang sah dan dapat dinamai hukum serta agar dapat diakui, sebelumnya mutlak harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. adanya kepentingan negara yakni adanya atau eksistensi negara itu sendiri;
2. bahwa peraturan darurat itu harus mutlak atau sangat perlu;
3. pengaturan keadaan bahaya (*noodregeling*) itu bersifat sementara, provosoir, selama keadaan masih darurat saja, dan sesudah itu diberlakukan kembali aturan biasa yang normal;

⁶⁷ Herman Sihombing, *op.cit.*, h. 5

4. ketika dibuat peraturan darurat itu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya secara nyata dan sungguh.⁶⁸

Tindakan yang hati-hati tersebut sangat penting mengingat berlakunya diberlakukannya keadaan darurat maka penyimpangan terhadap hukum obyektif serta hak-hak asasi manusia merupakan sesuatu tindakan yang sah demi keselamatan negara.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Muladi lebih jauh mengemukakan pendapatnya bahwa sebagai bangsa yang merupakan bagian dari masyarakat global, berbagai kecenderungan global harus dilihat sebagai bagian kecenderungan nasional. Hal ini khususnya berkaitan dengan hak asasi manusia. Sekalipun suatu negara dalam keadaan darurat hak asasi manusia khususnya yang bersifat absolut tidak boleh dikesampingkan.⁶⁹ Demikian pula negara Indonesia sebagai negara demokrasi serta bagian dari dunia internasional dalam keadaan bahaya pun dituntut untuk tetap menghargai hak-hak asasi. Norma-norma hukum nasional harus selalu diharmonisasikan dengan standar-standar internasional, di mana nilai-nilai demokrasi itu berkaitan dengan keadaan bahaya mencakup antara lain⁷⁰ konsistensi untuk selalu transparan dalam pengambilan keputusan politik, penegakan supremasi hukum, promosi dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, penciptaan norma-norma hukum yang aspiratif, tidak menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan politik, pemerintahan yang efisien, efektif, dan tunduk pada tatanan hukum (*good governance*), pers yang bebas, dan lain sebagainya.

⁶⁸ *Ibid.*, h. 7-8

⁶⁹ Muladi I, *op.cit.*, h. 39

⁷⁰ *Ibid.*, h. 38

Beberapa waktu terakhir Indonesia sedang disorot secara internasional sehubungan dengan dakwaan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia khususnya dalam masalah Timor Timur, Aceh, Tanjung Priok dan sebagainya. Pelanggaran hak asasi manusia yang dimaksud adalah pelanggaran HAM berat. Dalam hal ini sesuai dengan standar internasional, khususnya prinsip universal yang tidak mungkin memperlakukan pelanggaran HAM berat sebagai *ordinary crimes* dan adanya kualifikasi universal tentang *crimes against humanity* mengharuskan didayagunakannya pengadilan hak asasi manusia yang bersifat khusus, yang mengandung pula beberapa acara pidana yang bersifat khusus.

Penolakan DPR terhadap Perpu. No. 1 tahun 1999 sebagai pelaksanaan Pasal 104 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengharuskan adanya UU Pengadilan HAM yang baru, yang secara komprehensif harus menampung pula aspirasi internasional. Bangsa Indonesia harus mendemonstrasikan pada dunia internasional dan masyarakat internasional bahwa bangsa dan negara Indonesia berkehendak dan mampu untuk menyelesaikan masalah pelanggaran HAM melalui pengadilan Indonesia secara independen dan tidak memihak, sesuai dengan standar hukum internasional (*International Criminal Tribunal*). Proses penuntutan akan dilakukan secara cermat yang selalu menghormati hak-hak terdakwa, korban dan saksi.

BAB III

SYARAT-SYARAT DAN AKIBAT KEADAAN BAHAYA DI INDONESIA

Pengaturan keadaan bahaya (*noodregeling*) di dalamnya mencakup syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya. Dalam bidang ketatanegaraan, syarat-syarat apa yang harus ada sehingga negara dapat dinyatakan berada dalam keadaan bahaya serta akibat apa yang dapat timbul saat negara dinyatakan berada dalam bahaya. Kepustakaan berbahasa Indonesia mengartikan “syarat” sebagai segala sesuatu yang perlu atau harus ada⁷¹, dan “akibat” adalah sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil dari suatu peristiwa baik itu perbuatan ataupun keadaan.⁷² Sedangkan “keadaan bahaya” diartikan sebagai situasi yang terjadi yang dipandang mungkin mendatangkan kecelakaan/bencana, kesengsaraan.⁷³ Untuk negara, lebih tepat bila digunakan istilah keadaan darurat yaitu situasi keamanan yang paling buruk atau peraturan kehidupan di masyarakat di masa peperangan.⁷⁴

Sebagaimana layaknya seseorang (*natuurlijk person*) apabila dihadapkan pada situasi bahaya (*noodtoestand*), negara akan menggunakan haknya untuk membela diri (*noodzakelijk verdediging*). Upaya yang dilakukan adalah dengan memberlakukan Hukum Tata Negara Darurat (*staatsnoodrecht*) dalam praktek penyelenggaraan negara, bukan lagi Hukum Tata Negara (*staatsrecht*) yang berlaku pada saat negara dalam keadaan normal. Keduanya jelas bertentangan satu dengan yang lain. Menurut Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat adalah rangkaian pranata dan wewenang negara bersifat istimewa atau luar biasa,

⁷¹ Peter Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Press, Jakarta, 1991, h. 1496

⁷² *Ibid.*, h. 30

⁷³ *Ibid.*, h. 8 dan 123

⁷⁴ *Ibid.*, h. 8

untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dapat menghapus darurat atau bahaya yang mengancam ke dalam kehidupan biasa menurut peraturan perundang-undangan dan hukum umum dan biasa. Melalui pengertian tersebut, maka unsur-unsur yang harus ada dalam Hukum Tata Negara Darurat adalah:

1. adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
2. upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menaggulangi bahaya yang ada;
3. kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah Negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal;
4. wewenang luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.⁷⁵

Penerapan Hukum Tata Negara Darurat mengakibatkan perubahan terhadap orang, negara dan alat-alat perlengkapan negara, susunan, wewenang dan hubungannya antara satu dengan yang lainnya, termasuk kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya, dari situasi yang biasa menjadi luar biasa atau dari keadaan normal menjadi abnormal. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk meniadakan bahaya yang ada meski harus mengenyampingkan hak-hak asasi warga negara yang bersangkutan. Adagium berlakunya Hukum Tata Negara Darurat adalah asas *Solus Populi Suprema Lex* yaitu kepentingan umum merupakan hukum yang tertinggi. Sementara asas-asas Hukum Tata Negara senantiasa memperhatikan hak-hak asasi manusia.

Sejarah perjuangan bangsa dan perkembangan penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara selama ini telah membuktikan bahwa telah berulang kali terjadi ancaman terhadap keselamatan dan keamanan negara.⁷⁶ Kenyataan tersebut memotivasi pemerintah untuk membentuk peraturan

⁷⁵ Herman Sihombing. *Op.Cit.*, h. .

perundang-undangan yang mengatur keadaan bahaya. Sejak awal kemerdekaan, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia diatur pertama kali dalam Undang-undang Keadaan Bahaya No. 6 Tahun 1946 (UUKB 1946), kemudian Undang-undang Keadaan Bahaya No. 74 Tahun 1957 (UUKB 1957), dan terakhir Undang-undang Keadaan Bahaya No. 23 Prp. Tahun 1959 (UUKB 1959). Ketiga undang-undang tersebut merupakan Hukum Tata Negara Darurat Obyektif yaitu ketentuan mengenai syarat-syarat dan akibat yang memuat ukuran-ukuran obyektif suatu negara dapat dinyatakan dalam keadaan bahaya. Maksud dari ukuran-ukuran obyektif menurut penjelasan Herman Sihombing adalah bahwa bahaya itu sungguh-sungguh ada, atau ancaman bahaya itu menurut pengalaman manusia sehari-hari pada umumnya ada dan dapat diperkirakan sudah ada dan dekat. Ukuran pengalaman sehari-hari untuk membuktikan adanya bahaya atau darurat itu sebagai patokan adanya bahaya darurat obyektif itu, dan menjadi syarat adanya Hukum Tata Negara Darurat tertulis untuk dipergunakan menghadapi bahaya tersebut.⁷⁷

Pengaturan keadaan bahaya berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pertahanan dan keamanan negara sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa pemberlakuan keadaan darurat dimaksudkan untuk meniadakan keadaan bahaya dalam waktu sesingkat-singkatnya agar keamanan bangsa dan negara terjamin. Dalam rangka pertahanan dan keamanan, setiap negara mengandalkan kekuatan yang ada pada militer. Demikian pula dengan negara Republik Indonesia, dalam lingkungan tata pemerintahan sejak awal tertata sesuai dengan perkembangan sejarah perjuangan tugas pokok militer adalah

⁷⁷ Lihat Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.

pertahanan dan keamanan yang oleh Koentjoro Poerbo Pranoto diuraikan sebagai berikut:

- a. menurut kodratnya segi kemiliteran di dalam pemerintahan negara bertugas pokok menyelenggarakan keamanan di dalam negeri dan pertahanan terhadap serangan dari luar;
- b. dalam keadaan bahaya atau darurat negara, di mana politik dan kehidupan ekonomi rakyat terancam, biasanya kekuasaan militer maju ke depan untuk menanggulangi bahaya dan ancaman-ancaman itu;
- c. untuk memulihkan keadaan darurat kemasyarakatan agar menjadi normal dan stabil kembali, maka peranan segi kemiliteran menonjol sebagai stabilisator dan dinamisator;
- d. setelah keadaan di dalam negeri pulih kembali dan susunan kenegaraan seluruh bidang menjadi normal, sudah sewajarnya segi kemiliteran membatasi diri pada tugas-tugas pokok semula;
- e. di dalam susunan negara yang sudah maju, maka di antara semua segi-segi pemerintahan dibina dan dipelihara kerjasama yang erat dan efisien, sehingga terjamin kemajuan yang pesat dan harmonis di seluruh aktivitas pemerintah di dalam dan di luar negeri, baik di bidang politik, ekonomi, budaya maupun kemiliteran.⁷⁸

Pengaturan keadaan bahaya di Indonesia tidak terlepas dari keberadaan Indonesia sebagai negara demokrasi yang jelas harus menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia. Sejak awal berdirinya, Negara Republik Indonesia menetapkan dirinya sebagai negara yang demokratis. Demokratisasi di negara Indonesia semula bercorak liberal yang berlangsung pada tahun 1945-1959. Konstitusi yang berlaku pada periode ini adalah Undang-Undang Dasar 1945 (1945-1949), Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (1949-1950), dan Undang-Undang Dasar 1950 (1950-1959). Kemudian periode berikutnya pada tahun 1959-1965 corak demokrasi liberal diubah menjadi demokrasi terpimpin dan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 negara Indonesia kembali menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum. Demokrasi terpimpin yang berlangsung selama sembilan tahun tersebut, kemudian diganti

⁷⁷ Herman Sihombing, *Op.Cit.*, h. 47.

⁷⁸ Koentjoro Poerbo Pranoto, "Segi Kemiliteran dalam Pemerintahan Negara", *op.cit.*, h. 6.

demokrasi Pancasila sejak tahun 1966 hingga saat ini dengan tetap menggunakan Undang-Undang Dasar 1945. Periode demokrasi Pancasila dalam penulisan ini dibagi lagi menjadi dua masa yaitu era Orde Baru (1966-1998) dan era Reformasi (1998-sekarang).

Konfigurasi politik demokrasi dengan corak yang berubah-ubah tersebut jelas membawa dampak berubahnya sistem ketata negaraan di Indonesia yang tidak jarang mempengaruhi stabilitas dan keamanan negara. Hal ini telah terbukti dengan adanya undang-undang keadaan bahaya pada setiap periode demokrasi yaitu UUKB 1946 dan UUKB 1957 yang dihasilkan pada periode demokrasi parlementer dan UUKB 1959 yang dibentuk pada periode demokrasi terpimpin, dan hingga kini tetap merupakan Hukum Tata Negara Darurat Obyektif Positif. Memasuki era globalisasi di mana demokrasi dan hak asasi manusia merupakan hal yang harus diutamakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, menyebabkan timbulnya pertanyaan terhadap relevansi pengaturan keadaan bahaya atau darurat bagi suatu negara. Untuk menjelaskan permasalahan tersebut pada bab ini akan dibahas bagaimana pengaturan keadaan bahaya di Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga kini kaitannya dengan demokrasi dengan menganalisis syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya yang mencakup:

- wewenang pernyataan dan penghapusan keadaan bahaya;
- tingkat-tingkat keadaan bahaya;
- bentuk dan susunan penguasa keadaan bahaya;
- wewenang penguasa keadaan bahaya;

3.1. Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 1946

UUKB 1946 pertama kali dibentuk oleh pemerintah secara sistematis mengatur Hukum Tata Negara Darurat. UUKB 1946 berpijak pada Pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan : "Presiden menyatakan keadaan bahaya." Meskipun demikian, dari segi substansinya UUKB 1946 masih dipengaruhi *Regeling Staats Van Oorlog en Beleg (SOB) 1939 Stb. 582*, akan tetapi telah disesuaikan dengan kenyataan yang ada serta Hukum Tata Negara yang umum dan lazim berlaku sejak awal kemerdekaan.⁷⁹ Namun demikian dalam prakteknya Herman Sihombing menilai bahwa UUKB 1946 kurang efektif dilaksanakan dan kurang sesuai dengan kenyataan yang dihadapi saat menghadapi bahaya itu hampir di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini wajar sebab pembuatan UUKB tersebut hanya rekaan dan asumsi belum diuji serta belum dilengkapi dengan data yang memadai,⁸⁰ selain itu juga mengingat situasi saat pembuatannya, negara Indonesia sangat sulit dalam berbagai sarana dan fasilitas untuk menjalankan Undang-undang. Sebagai negara yang baru saja memperoleh kemerdekaan jelas belum banyak memiliki pengalaman dalam kehidupan kenegaraan, terlebih lagi mengenai Hukum Tata Negara Darurat.

Beberapa pasal yang perlu diperhatikan dalam UUKB 1946 adalah mengenai wewenang pernyataan dan penghapusan keadaan bahaya, tingkat-tingkat keadaan bahaya, bentuk dan susunan penguasa keadaan bahaya serta wewenang penguasa keadaan bahaya yang seluruhnya dikaitkan dengan demokrasi yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia

⁷⁹ Herman Sihombing. *Op.Cit.*, h. 63-64.

⁸⁰ *Ibid.*, h. 68.

dapat menyatakan seluruh atau sebagian dari daerah Negara Republik Indonesia berada dalam keadaan bahaya." Pernyataan keadaan bahaya adalah hak prerogatif Presiden, yang dimilikinya sehubungan dengan kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintah negara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).^{*1} Dengan demikian wewenang Presiden menyatakan keadaan bahaya bukan hanya kekuasaan tetapi juga kewajiban Presiden baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan, berkewajiban untuk selekasnya menanggulangi keadaan bahaya yang mengancam keselamatan bangsa dan negara Republik Indonesia. Selanjutnya berkaitan dengan hal tersebut, pasal 2 UUKB 1946 menentukan prosedur pernyataan keadaan bahaya :

- (1) Pernyataan bahaya disahkan dengan Undang-undang.
- (2) Pernyataan tersebut disimpulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (BP-KNIP) pada hari pengumumannya untuk mendapat pengesahan.
- (3) Dengan tidak mengurangi yang dimaksud dalam ayat (1), peraturan-peraturan dalam Undang-undang ini berlaku sejak hari pernyataan dengan tidak menunggu pengesahan.
- (4) Penghapusan keadaan bahaya dinyatakan oleh Presiden dan hal itu disampaikan kepada DPR (BP-KNIP) pada hari pengumumannya, untuk mendapat pengesahan.

Pasal 2 UUKB 1946 jelas menghendaki pernyataan dan penghapusan keadaan bahaya oleh Presiden harus segera disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

*1 M. Solly Lubis., "Kctatanegaraan Republik Indonesia", Mandar Maju, Bandung, 1993, h. 168

(BP-KNIP) untuk disahkan menjadi undang-undang. Namun mengingat keadaan bahaya perlu segera diatasi maka ayat (3) dalam pasal yang sama menjelaskan bahwa pada saat Presiden menyatakan keadaan bahaya, maka pada hari itu juga berdasarkan UUKB 1946, keadaan darurat diberlakukan, tanpa menunggu pengesahan. Peran DPR (BP-KNIP) hanya sebatas partner kerjasama Presiden dalam melaksanakan kekuasaan legislatif yang diperoleh melalui sistem delegasi kekuasaan (*opdracht van bevoegheid*)⁸² dari MPR lembaga tertinggi negara, selain itu tidak. Jadi pernyataan keadaan bahaya sepenuhnya tergantung kepada penilaian Presiden, termasuk tingkatan bahaya, wilayah mana, kapan berlakunya bahaya itu dan lain-lainnya.

Tingkatan Bahaya UUKB 1946 diatur dalam pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa keadaan bahaya ada, jika terjadi :

- a. serangan;
- b. bahaya serangan;
- c. pemberontakan atau perusahan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya;
- d. bencana alam.

Mengenai pasal ini Herman Sihombing lebih lanjut menambahkan bahwa sebab-sebab keadaan bahaya sama sekali tidak jelas tingkatannya. Hanya saja menurut beliau keadaan bahaya dengan alasan :

- karena serangan adalah keadaan perang dimana sumberdaya karena serangan negara-negara lain;
- karena bahaya serangan identik dengan keadaan darurat perang;

⁸² Moh. Kusnardi, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN-Fak.HK. UI, 1988, h.149.

- karena pemberontakan atau perusahan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya, identik dengan keadaan darurat militer;
- karena bencana alam, identik dengan darurat sipil.⁸³

Identifikasi tingkatan keadaan darurat terhadap sebab-sebab terjadinya bahaya tersebut di atas nampaknya akan lebih jelas dengan melihat pasal 21 UUKB 1946 yang menyebutkan :

“Berhubungan dengan alasan-alasan yang dimaksudkan dalam pasal 1 ayat 2, maka ditetapkan :

1. jika yang menjadi alasan keadaan bahaya adalah yang disebutkan dalam sub b, maka pasal 18 dari Undang-undang ini tidak berlaku;
2. jika yang menjadi alasan keadaan bahaya adalah hal yang disebutkan dalam sub c, maka pasal 17 dan pasal 18 dari Undang-undang ini tidak berlaku;
3. jika yang menjadi alasan keadaan bahaya adalah yang disebutkan dalam sub d, maka pasal-pasal 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 dan 19 dari Undang-undang ini tidak berlaku.”

Beberapa pasal UUKB 1946 yang dicantumkan dalam pasal 21 di atas, mengatur wewenang penguasa keadaan bahaya. Pasal 17 UUKB 1946 menyatakan :

- (1) Dewan Pertahanan Negara (Daerah) berhak menggunakan barang, tanah, bangunan dan perusahaan, kepunyaan partikelir atau yang dikuasai Jawatan Negeri.
- (2) Jumlah kerugian penggunaan tersebut ditetapkan oleh sebuah Panitia terdiri dari beberapa ahli.
- (3) Orang-orang yang karena rumahnya digunakan tidak mempunyai kediaman lain, diberi kediaman lain.
- (4) Orang-orang yang bekerja di perusahaan yang digunakan menurut ayat (1), harus tetap bekerja, sedangkan upahnya dijamin dari semula.

Sedangkan pasal 18 UUKB 1946 menyebutkan : “Dewan Pertahanan Negara (Daerah) berhak melarang segala perubahan bentuk tanah, bangunan, perusahaan atau perubahan tentang hak-hak yang di atasnya.” Kemudian ketentuan tentang hal yang sama dalam pasal 8 – 19 dan 19 UUKB 1946 dapat diuraikan sebagai berikut :

⁸³ Herman Sihombing. *Op.Cit.*, h. 66.

- a. pembatasan atau penghapusan kemerdekaan berserikat dan berkumpul atau kemerdekaan mengeluarkan pikiran;
- b. pembatasan atau larangan percetakan atau pengumuman;
- c. batasan atau larangan terhadap pengiriman berita, dengan perantara pos, telepon, telegram dan radio;
- d. penahanan terhadap seseorang (max 15 hari);
- e. memerintahkan melarang seseorang atau segerombolan orang meninggalkan sesuatu daerah, dengan jaminan perumahan dan makanan;
- f. batasan atau larangan perhubungan dengan transportasi darat, laut atau udara;
- g. batasan atau larangan pengeluaran, pemasukan, pemakaian atau perdagangan senjata api di suatu daerah;
- h. pemeriksaan dalam tempat-tempat milik warga dalam daerah bahaya;
- i. menutup dan membatasi waktu buka balai pertemuan dan tempat-tempat penghiburan.

Pemberlakuan keadaan darurat akibat pernyataan keadaan bahaya oleh UUKB 1946 tidak ditentukan terkecuali untuk pasal 8-10 UUKB 1946 yang ditetapkan berlaku selama-lamanya 3 (tiga) bulan yang bisa diperpanjang waktu berlakunya diatur dengan undang-undang. Ketentuan pasal 21 tersebut di atas hanya mengatur wewenang penguasa darurat dalam keadaan bahaya dengan alasan bahaya serangan, pembeontakan dan perusuhan, kemudian bencana alam. Mengenai serangan diatur sendiri dalam pasal 7 ayat (2) : "Dewan Pertahanan Negara berhak menetapkan peraturan yang mempunyai kekuasaan sama dengan Undang-undang dalam daerah yang berada dalam keadaan bahaya dengan alasan yang dimaksud

dalam pasal 1 ayat (2) sub a. "Ketentuan ini tidak hanya sampai di sini dalam ayat (3) pasal yang sama disebutkan :” Dalam waktu selambat-lambatnya 10 hari, peraturan tersebut dimintakan persetujuan oleh Presiden kepada DPR”. Sebagaimana telah ditentukan sebelumnya dalam ayat (1) bahwa dalam keadaan bahaya, pembentukan Undang-undang adalah kekuasaan legislatif dari Presiden dan DPR.

Mengenai pasal 7 UUKB 1946, keberadaan pasal tersebut jelas memposisikan Dewan Pertahanan Negara sebagai badan legislatif kedua setelah Presiden dan DPR (BP-KNIP) sehingga dalam hal adanya serangan terhadap suatu daerah, dengan adanya pasal 7 tersebut, wilayah yang bersangkutan memiliki dua sumber hukum perundang-undangan dengan tingkat yang sama akan tetapi masing-masing dibentuk badan legislatif yang berbeda. Menurut Herman Sihombing, suatu hal yang *contradition in ferminis* sehingga tampaknya efisiensi UUKB 1946 adalah hal yang mustahil sebab :⁸⁴

- a. keadaan bahaya sedemikian rupa dalam bahaya;
- b. belum tentu KNIP/BP-KNIP dapat bersidang di tempat wilayah yang sedang mengalami bahaya;
- c. bagaimana jika bahaya itu semakin serius sedangkan KNIP (MPR) misalnya tidak menerima peraturan yang dimajukan oleh Presiden tersebut;
- d. bukankah peraturan yang dikeluarkan oleh dewan itu sama tingkatnya, sama derajatnya dengan Undang-undang, kenapa begitu segera diajukan peraturan itu kepada BP-KNIP, sedangkan keadaan adalah bahaya. Bagaimanakah jika terdapat perbedaan pandangan pelaksanaan di lapangan dengan pelaksana politik dalam BP-KNIP dikuasai oleh partai-partai yang silih bergantian Kabinet Republik Indonesia.

Menyadari kekurangan ini dapat dibayangkan bagaimana hasil dari penerapan UUKB 1946 pada periode demokrasi parlementer dimana kehidupan bangsa dan negara tidak stabil oleh sebab adanya upaya-upaya Belanda untuk kembali

menguasai negara Republik Indonesia, pergantian kabiner berulang kali, pergolakan partai-partai serta pemberontakan dalam negeri termasuk oleh pihak militer yang dilakukan terhadap pemerintah. Khususnya prosedur pemberlakuan keadaan darurat guna mengatasi keadaan bahaya dengan alasan adanya serangan, berdasarkan pasal 1 dan pasal 7, justru akan semakin memperburuk keadaan pada periode ini. Belum lagi kalau dikaitkan dengan pasal 21 UUKB maka jelas wewenang Dewan Pertahanan Negara sangat luas sebagaimana diatur dalam pasal 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 dan 19 UUKB, menunjukkan betapa represifnya UUKB 1946, sehingga tidak menutup kemungkinan pelanggaran terhadap hak-hak asasi warga negara Republik Indonesia baik hak-hak sipil dan politik. Sikap represif dari penguasa darurat ditegaskan kembali dalam pasal 24 UUKB :

- (1) Dewan Pertahanan Negara (Daerah) berhak memaksa, sekalipun dengan kekerasan agar Undang-undang ini atau peraturan-peraturan yang ditetapkan berdasar atas Undang-undang ini diindahkan serta dipenuhi.
- (2) Jika untuk melakukan tindakan tersebut di atas Pemerintah terpaksa mengeluarkan ongkos, maka pelanggar-pelanggar itu dapat diharuskan memikul ongkos-ongkos tersebut.

Sebagai penguasa darurat wewenang Dewan Pertahanan Negara sangat luas dibanding Presiden seperti telah ditentukan dalam pasal 26 UUKB 1946 :

- (1) Segala sesuatu yang harus diatur untuk menjalankan Undang-undang ini ditetapkan oleh Dewan Pertahanan Negara.
- (2) Sebelum terbentuknya Dewan Pertahanan Negara, segala sesuatu yang harus diatur untuk menjalankan Undang-undang ini, ditetapkan oleh Presiden.

⁸⁴ *Ibid.*, h. 68.

Melalui pasal ini semakin jelas bahwa menurut UUKB 1946, penguasa perang/penguasa darurat adalah Dewan Pertahanan Negara bukan Presiden. Dalam periode pertama ini, saat UUKB 1946 diterapkan, posisi penguasa perang berada di persimpangan jalan hingga berlakunya Konstitusi RIS 1949. Menurut UUD 1945 seharusnya Presidenlah Penguasa Perang/Penguasa Darurat tertinggi, namun oleh karena adanya perubahan yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan dari sistem pemerintahan presidensial ke parlementer berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 atas usul BP-KNIP, maka penguasa bahaya adalah Dewan Pertahanan Negara yang bertanggungjawab terhadap Dewan Menteri sebagai penguasa darurat tertinggi. Hal ini dengan jelas ditentukan dalam pasal 3 UUKB 1946 :

- (1) Setelah pernyataan keadaan bahaya dilakukan untuk sebagian maupun untuk seluruhnya Daerah Negara, maka kekuasaan yang menjalankan peraturan-peraturan dalam Undang-undang ini, ialah suatu Dewan Pertahanan Negara yang terdiri dari :
 - a. Perdana Menteri, Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Kemakmuran dan Menteri Perhubungan;
 - b. Panglima Besar;
 - c. 3 wakil-wakil organisasi Rakyat.
- (2) Dewan Pertahanan Negara bertanggungjawab kepada Dewan Menteri.
- (3) Anggota-anggota Dewan Pertahanan Negara sub a dan b menjadi anggota karena jabatannya, anggota sub c oleh Presiden, setelah mendengar organisasi-organisasi Rakyat.
- (4) Ketua Dewan Pertahanan Negara ialah Perdana Menteri, Wakil Ketuaanya Menteri Pertahanan.

Besarnya keanggotaan Dewan Pertahanan Negara tersebut, akan sangat sulit untuk mencapai kesatuan paham dalam menilai keadaan bahaya di sebagian atau seluruh wilayah Republik Indonesia sebab anggota-anggota dewan tersebut adalah wakil partainya dalam kabinet. Selain itu ketua Dewan Pertahanan Negara adalah Perdana Menteri dan wakilnya adalah Menteri Pertahanan, di mana keduanya ialah wakil dalam pemerintahan, bukan Panglima Besar, yang hanya diangkat

sebagai anggota.⁸⁵ Sebagai anggota Dewan Pertahanan Negara sekaligus wakil partai tentu saja berbeda cara pandang para menteri dan Perdana Menteri dalam menanggulangi keadaan bahaya. Bahkan tidak menutup kemungkinan penanggulangan keadaan bahaya hanya didasarkan pada kepentingan partai masing-masing. Tentu saja butuh waktu lama untuk mencapai kesepakatan membentuk aturan pelaksanaan dari UUKB 1946, sementara ancaman yang sedang berlangsung sudah begitu lama dan membawa pengaruh yang cukup parah, membutuhkan penanggulangan segera dan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Terhadap kemungkinan tersebut sebagaimana pemikiran Herman Sihombing di atas, sebaiknya Panglima Besar yang lebih tepat menduduki jabatan sebagai Ketua Dewan Pertahanan Negara bukannya sebagai anggota. Panglima besar yang mandiri keberadaannya akan sangat membantu tercapainya kesamaan pendapat dalam menentukan langkah-langkah apa yang harus diambil untuk menanggulangi bahaya yang ada. Selain lebih berpengalaman, segi kemiliteran memang lebih tepat untuk diposisikan sebagai alat pemerintah untuk mempertahankan dan mengamankan bangsa dan negara Republik Indonesia.⁸⁶ Lebih lanjut ayat (1) pasal 3 UUKB 1946 menetapkan 3 wakil-wakil dari organisasi rakyat masuk menjadi anggota Dewan Pertahanan Negara. Hal ini adalah wajar mengingat UUKB 1946 yang berpijak pada pasal 12 UUD 1945 dibentuk pada masa di mana sistem pemerintahan parlementer berlangsung. Pemerintah saat itu betul-betul menyadari bahwa peran serta rakyat melalui wakilnya tidak hanya mewujudkan nilai demokrasi tetapi juga menjamin kelangsungan demokrasi itu sendiri. Meskipun demikian UUKB 1946 tampaknya sulit untuk sepenuhnya menjamin

⁸⁵ Loc.Cit.

⁸⁶ Koentjoro Poerbo Prnato. Op.Cit., h. 6 atau hal. tesis ini.

nilai-nilai demokrasi lainnya, salah satunya adalah penegakan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Pada awal periode demokrasi terpimpin, berlakunya UUKB 1946 nampaknya belum banyak dikenal masyarakat. *Regeling Staat van Oorlog en Beleg* 1939 Stb. 582 lebih populer dibandingkan UUKB 1946. Kenyataan ini disebabkan oleh kemampuan *SOB* menghadapi pendudukan Jepang di Indonesia semenjak tahun 1939 sampai tahun 1942. Undang-undang keadaan bahaya warisan Belanda tersebut lebih mudah dipahami oleh kalangan militer dan rakyat umum. Oleh karena itu, UUKB 1946 lebih dikenal dengan nama *SOB RI*.⁸⁷

3.2. Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya Menurut Undang-undang Keadaan Bahaya Nomor 74 Tahun 1957

Pada tanggal 17 Desember 1957, di bawah UUDS 1950 pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia menetapkan UUKB No. 74 Tahun 1957 (UUKB 1957). UUKB 1957 resmi digunakan dengan terbitnya LN No. 160/1957 yang menerangkan bahwa UUKB 1957 mencabut *Regeling SOB Stb.*, 1939 No. 582 dengan segala perubahan-perubahannya. Begitu juga dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya beserta segala keputusan yang didasarkan kepada Undang-undang No. 6 Tahun 1946 itu. Selanjutnya, UUKB 1957 membatalkan segala peraturan yang bertentangan dengan Undang-undang yang baru yaitu UUKB 1957.

Undang-undang Keadaan Bahaya No.74 Tahun 1957 jelas berinduk pada Pasal 129 UUDS 1950 yang menentukan:

⁸⁷ Herman Sihombing, *Op.Cit.*, h. 65.

1. Dengan cara dan dalam hal-hal yang akan ditentukan dengan Undang-undang, Presiden dapat menyatakan daerah Republik Indonesia atau bagian-bagian daripadanya dalam keadaan bahaya, bilamana ia menganggap hal itu perlu untuk kepentingan keamanan dalam negeri dan keamanan terhadap luar negeri.
2. Undang-undang mengatur tingkatan-tingkatan keadaan bahaya dan akibat-akibat pernyataan demikian itu dan seterusnya menetapkan bilaman kekuasaan alat-alat perlengkapan kuasa sipil yang berdasarkan Undang-Undang Dasar tentang ketertiban umum dan posisi, seluruhnya atau sebagian beralih kepada kuasa Angkatan Perang dan bahwa penguasa-penguasa sipil takluk kepada penguasa Angkatan Perang.^{xx}

Pasal tersebut cukup lengkap memberikan uraian tentang wewenang Presiden menyatakan keadaan bahaya yang lainnya intinya sama dengan pasal 12 UUD 1945, yaitu menghendaki pernyataan Presiden harus didasarkan pada Undang-undang keadaan bahaya.

Berbeda dengan UUKB 1946, wewenang pernyataan dan penghapusan keadaan bahaya menurut pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUKB 1957, dinyatakan oleh Presiden atas Keputusan Dewan Menteri kecuali keadaan perang yang hanya dapat dihapus dengan undang-undang. Perbedaan ini berhubungan dengan struktur ketatanegaraan Indonesia dalam UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer. Hal ini dapat dilihat pada pasal 83 UUDS 1950 yang menyebutkan :

1. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat;
2. Menteri-menteri bertanggungjawab atas kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.

Ketentuan tersebut berbeda dengan UUD 1945 yang merupakan induk dari UUKB 1946. UUD 1945 menghendaki sistem pemerintahan presidensial sebagaimana

^{xx} Tiga UUD. h. 41.

Pasal 4 ayat (1)-nya yang menyatakan : "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Meskipun UUKB 1957 dibentuk dengan maksud mencabut Regeling Sob Stb., 1939 No. 582 berikut segala perubahan-perubahannya, pada kenyataannya materi UUKB 1957 sama dengan SOB. Terhadap hal ini Herman Sihombing berpendapat :

"meskipun Regeling SOB diantar secara formal oleh UUKB 1957 yang dibuat oleh Pemerintah dan Negara Republik Indonesia Merdeka, sesungguhnya menggunakan Hukum Tata Negara Darurat berdasarkan Regeling SOB itu adalah keliru dan salah besar sebab dasar SOB itu ialah sistem dan Tata Hukum Ketatanegaraan Hindia Belanda, baik motif, tujuan dan dasar Hukum Tata Negara kita berdasarkan UUDS 1950, maupun sistem Kedaulatan Negara Republik Indonesia."⁸⁹

UUKB 1957 dengan demikian memuat ketentuan yang bertentangan dengan UUDS 1950 yang menghendaki sistem pemerintahan parlementer.

Selanjutnya pasal 1 ayat (1) UUKB 1957 selain menentukan wewenang pernyataan dan penghapusan keadaan bahaya, juga menyebutkan ada dua alasan keadaan bahaya yaitu apabila :

1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan negara;
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.

Sebagaimana halnya dalam Regeling SOB, maka alasan keadaan bahaya yang pertama tersebut di atas, merupakan syarat keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat (*Staat van Beleg*) sedangkan alasan kedua adalah syarat keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan perang.⁹⁰

⁸⁹ Herman Sihombing. *Op.Cit.*, h. 17.

⁹⁰ *Ibid.*, h. 32.

Pasal 1 ayat (3) menyebutkan : "Suatu keadaan bahaya terhapus dengan sendirinya menurut hukum sejak saat pernyataan keadaan bahaya lain yang lebih tinggi derajatnya mulai berlaku atas daerah yang sama." Berdasarkan pasal ini berarti frekuensi bahaya ditingkatkan dan statusnya berubah, juga perangkat dan sarana hukum serta kewenangannya berubah dan ditingkatkan lebih tinggi, akan tetapi keadaan bahaya masih tetap dengan alasan yang sama.⁹¹ Berhubung UUKB 1957 hanya menentukan dua alasan atau syarat keadaan bahaya dimana keadaan darurat tingkat yang paling rendah dan keadaan perang sebagai tingkat yang paling tinggi, maka jelas pasal 1 ayat (3) UUKB 1957 hanya berlaku bagi keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat. Apabila dibandingkan dengan UUKB 1946 memang tingkatan bahaya tidak begitu jelas seperti yang dimuat dalam pasal 1 ayat (3) UUKB 1957. Namun demikian UUKB 1946 satu-satunya Undang-undang keadaan bahaya yang pernah ada di Indonesia secara lengkap menentukan alasan atau syarat keadaan bahaya.

Mengenai bentuk dan susunan penguasa keadaan bahaya diatur dalam pasal 7 UUKB 1957 sebagai berikut :

- a. Kepada Daerah serendah-rendahnya KDH tingkat II bersama-sama dengan Kepala Polisi setempat dan para anggota DPD tingkat II itu, masing-masing selaku anggota. Ketuanya ialah Kepala Daerah tersebut di atas. (Keadaan darurat).
- b. Penguasa Perang di tingkat Pusat ialah, untuk Daerah Angkatan Darat dipegang oleh Kepala Staf Angkatan Darat, daerah Angkatan Laut oleh Kepala Staf Angkatan Laut; dan untuk daerah Angkatan Udara oleh Staf Angkatan Udara. Apabila ada Panglima Besar dialah yang melakukan Penguasa Perang Pusat (Peperpu) untuk seluruh wilayah yang telah disebut sebelumnya.
- c. Penguasa Perang Daerah (Peperda) dalam bentuk Dewan yang terdiri dari :
 - Komandan Tentara Tertinggi di bagian wilayah itu selaku Ketua;

⁹¹ Ibid., h. 71.

- Kepala daerah bersangkutan serendah-rendahnya di tingkat II selaku wakil ketua;
- Para anggota DPD selaku anggota;
- Kepada Polisi setempat selaku anggota.

Susunan penguasa darurat dan penguasa perang yang diatur dalam pasal 7 diatas, baik pada tingkat darurat, maupun dalam tingkat keadaan perang, terutama dalam keadaan perang, tidak tepat sebab sistem dewan dan anggotanya yang demikian rupa kurang cepat dalam mengambil putusan dibandingkan dengan bahaya yang dihadapi. Penguasa yang terdiri dari beberapa orang dan membagi daerah angkatan seperti diatas akan sulit mengkoordinirnya. Ketentuan pasal 7 UUKB 1957 juga tidak melibatkan wakil rakyat untuk menjadi bagian dari penguasa keadaan bahaya sebagaimana halnya UUKB 1946. Dalam keadaan bahaya UUKB 1957 ini mengenyampingkan UUDS 1950 dan UU Pertahanan No.29 Tahun 1954. UUKB 1957 lebih menonjolkan segi kemiliterannya sehingga tampak jelas UUKB bersifat otoriter dan ini tentu saja bertentangan dengan UUDS 1950.

Mengenai wewenang penguasa darurat UUKB 1957 mengaturnya dalam pasal 12, 13, 19-29. Menurut pasal 16 UUKB 1957 wewenang penguasa darurat dapat saja menyimpang dari peraturan perundang-undangan pusat berikut peraturan pelaksanaannya. Sebaliknya apabila peraturan-peraturan atau perintah-perintah yang dikeluarkan oleh penguasa darurat berhubungan dengan kepentingan yang harus dilaksanakan, wajib bagi penguasa darurat itu untuk mencabutnya, demikian dinyatakan dalam pasal 17 UUKB 1957. Selanjutnya wewenang penguasa perang diatur dalam pasal 32-42 UUKB 1957. Dalam pasal 43 ayat (2) dan (3) UUKB 1957 disebutkan bahwa dalam keadaan perang. Dewan Menteri memberi kekuasaan penuh atau kekuasaan bersyarat kepada penguasa keadaan perang untuk mengatur hal-hal yang telah diatur oleh perundang-undangan pusat

juga apabila Dewan Perwakilan Rakyat. Wewenang penguasa darurat menurut UUKB 1957 tidak jauh berbeda dengan UUKB 1946 sebagaimana wewenang penguasa darurat pada umumnya yang cenderung represif.

Melalui uraian di atas pada kenyataannya dalam praktek UUKB 1957 tampak lebih akomodatif dengan sifatnya yang otoriter menonjolkan segi kemiliteran tanpa melibatkan unsur-unsur masyarakat. Berbeda dengan UUKB 1946 yang peran pihak sipil lebih menonjol dibandingkan peran militer selain itu UUKB 1946 bersifat lebih demokratis dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam Dewan Pertahanan Keamanan Negara. Keberadaan UUKB 1946 yang demikian menjadi tidak akomodatif sebab upaya mengatasi keadaan bahaya tidak sebanding dengan situasi bahaya yang ada pada masa itu. Kenyataan ini menyebabkan UUKB 1946 tidak pernah secara langsung diterapkan dalam arti penerapannya melalui peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1946 tanggal 30 Juli 1946 yang mengatur hal-hal:

- pembentukan daerah militer, daerah istimewa Yogyakarta;
- pemisahan Yogyakarta dari daerah Militer III Jawa menjadi daerah Militer V;
- pembentukan pemerintah Gubernur Militer Daerah di Yogyakarta;
- pemerintah Gubernur Militer itu akan merupakan kekuasaan luar biasa berhubung dalam keadaan perang atau diancam dengan bahaya.⁹²

Menyadari hal tersebut di atas pemerintah Republik Indonesia telah melakukan penyempurnaan terhadap UUKB 1946 melalui Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1948 dan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1948.⁹³

⁹² *Ibid.*, h. 96

⁹³ *Ibid.*, h. 68

3.3. Syarat-syarat dan Akibat Keadaan Bahaya Menurut Undang-undang Nomor 23 Prp. Tahun 1959

Karena instabilitas politik dan pemerintahan yang ditimbulkannya maka sistem pemerintahan parlementer harus berakhir pada tahun 1959 tepat saat Presiden Sukarno mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli 1950. Dekrit 5 Juli 1959 di samping membubarkan konstituante yang dianggap gagal melaksanakan tugasnya membentuk UUD juga memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950.⁹⁴ Sejak dikeluarkannya dekrit itu, sistem demokrasi di Indonesia adalah demokrasi terpimpin. Hadirnya sistem demokrasi terpimpin telah menjadi simbol hadirnya sistem pemerintahan yang otoriter. Demokrasi terpimpin sebenarnya merupakan gagasan Presiden Sukarno yang menurut beliau bersumber pada kepribadian bangsa Indonesia yang mempunyai budaya gotong royong dan musyawarah-mufakat.⁹⁵

Hukum Tata Negara Darurat pada periode ini diatur dalam UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959. Kemunculan UUKB 1959 tidak lepas dari konflik politik yang tajam di Indonesia sekitar tahun 1950-an. Pada saat itu situasi tanah air dalam keadaan gawat. Di daerah muncul pembangkangan terhadap pemerintah pusat yang dilakukan panglima militer lokal. Misalnya, kasus PRRI/Permesta di Sulawesi. Di pusat pun demikian halnya. Friksi antar kelompok pun semakin meruncing. Apalagi setelah Soekarno bermaksud memasukkan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang terlibat dalam pemberontakan Madiun 1948 dalam kabinet. Pembentukan Dewan Nasional diwarnai pro-kontra. Situasi semakin kacau setelah

⁹⁴ Ismail Sunny, "Pergeseran Kekuasaan Eksekutif", Aksara Baru, Jakarta, 1983, h. 197

⁹⁵ Moh. Mahfud MD., op. cit., h. 138

Kabinet Ali Sastroamidjojo membubarkan diri.⁹⁶ Akibatnya, pada tanggal 14 Maret 1957, Soekarno memberlakukan keadaan perang atau darurat perang berlandaskan pada *Regeling SOB 1939 Stb. 582*.⁹⁷ Penerapan undang-undang yang diwariskan pemerintah kolonial Hindia Belanda sejak tahun 1939 itu lantaran UUKB 1946 tidak dapat diterapkan karena tidak sesuai antara upaya dengan keadaan nyata dari bahaya yang sedang berlangsung pada saat itu. Karena desakan berbagai pihak, pada tanggal 17 Desember 1957, dibuatlah undang-undang keadaan bahaya yang mencakup tingkat keadaan darurat dan keadaan perang. Undang-undang ini tidak lain adalah UUKB 1957 mencabut *SOB* sekaligus menggantikan UUKB 1946. Kemudian pada tahun 1959, UUKB 1957 diubah menjadi Perpu. No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Kemudian melalui UU No. 1 Tahun 1961, peraturan pemerintah itu disahkan menjadi Undang-undang Keadaan Bahaya No. 23 Prp. Tahun 1959 (UUKB 1959).

Sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 12 UUD 1945, dalam pasal 1 UUKB 1959 disebutkan bahwa Presiden berwenang menyatakan keadaan bahaya berikut penghapusannya. Wewenang presiden tersebut ditegaskan kembali dalam pasal 2 UUKB 1959 yaitu:

- (1) Keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jikalau ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut.
- (2) Pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden.

⁹⁶ *Ibid.*, h. 37

⁹⁷ Ignatius Haryanto, *op.cit.*, h. 33

Berbeda dengan dua undang-undang keadaan bahaya sebelumnya pada periode demokrasi parlementer, dalam UUKB 1959 mengenai kapan keadaan bahaya itu ada, pada tingkatan mana, di wilayah mana, seluruh atau sebagian tanah air Republik Indonesia, kapan bahaya itu dihapus, semua itu tergantung pada penilaian presiden sepenuhnya. Presiden tidak perlu meminta pertimbangan atau persetujuan dari DPR seperti halnya dalam UUKB 1946. Pada saat keadaan darurat diberlakukan kedudukan Presiden adalah sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang.

Selanjutnya pasal 1 ayat (1) UUKB 1959 menentukan bahwa sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berada dalam keadaan bahaya jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. ancaman berupa pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
3. hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Untuk menghadapi keadaan bahaya tersebut Presiden dapat memberlakukan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang. Pasal 1 ayat (1) UUKB 1959 tidak menjelaskan dengan tegas apakah ketiga kategori keadaan darurat tersebut penerapannya dilakukan secara bertahap atau tidak. Apabila diterapkan secara bertahap maka dalam setiap

keadaan bahaya dimungkinkan diberlakukan tiga keadaan darurat di mana keadaan darurat sipil sebagai upaya yang paling ringan diterapkan terlebih dahulu dan bila dianggap perlu oleh Presiden dapat diubah tingkatannya menjadi darurat militer, bahkan ke tingkatan yang paling tinggi yaitu keadaan darurat perang. Hanya saja permasalahan timbul apabila keadaan darurat mengalami perubahan atau peningkatan sedangkan keadaan bahaya tetap adanya, maka dimungkinkan besarnya volume antara upaya dengan keadaan bahaya yang dihadapi menjadi tidak seimbang. Begitu juga halnya dengan penghapusan keadaan bahaya, adalah tidak mungkin penghapusan keadaan perang sedangkan tadinya wilayah yang bersangkutan dinyatakan dalam keadaan darurat sipil atau darurat militer. Sebaliknya tidak mungkin keadaan darurat sipil dinyatakan hapus keadaannya oleh keputusan Presiden, dan seterusnya, sebab masing-masing dan tiap-tiap keadaan bahaya atau darurat itu memiliki status dan keadaan tersendiri akibat pernyataan bahaya yang bersangkutan tersebut dengan kata lain wewenang antara keadaan darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang berbeda antara satu dengan yang lain. Pemberlakuan ketiga keadaan darurat tersebut dalam UUKB 1959 tidak ditentukan batas waktunya.

Sebagai penguasa tertinggi keadaan bahaya menurut pasal 3 UUKB 1959 Presiden dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

- Menteri Pertama;
- Menteri Keamanan/Pertahanan;
- Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- Menteri Luar Negeri;
- Kepala Staf Angkatan Darat;
- Kepala Staf Angkatan Laut;
- Kepala Staf Angkatan Udara;
- Kepala Kepolisian Negara.

Selain sejumlah menteri yang telah disebutkan di atas, ayat (3) pasal ini mengizinkan Presiden untuk mengangkat menteri lain apabila memang tindakan ini di anggap perlu. Demikian susunan penguasa keadaan darurat tingkat pusat. Sedangkan penguasa keadaan darurat di tingkat daerah dibedakan menurut tingkat bahaya yang dihadapi yakni:

- a. tingkat darurat sipil (pasal 4) ialah, Kepala Daerah (serendah-rendahnya tingkat II) dengan dibantu oleh/dari:
 - seorang Komandan Militer tertinggi di daerah bersangkutan;
 - seorang Kepala Polisi dari daerah yang bersangkutan;
 - seorang Kepala Kejaksaan/Pengawas dari daerah yang bersangkutan (kini Pengawas Kejaksaan itu tidak ada lagi sehingga di tingkat Indonesia dibaca Jaksa Tinggi, di tingkat II di baca Kepala Kejaksaan Negeri-Kejari)
- b. tingkat darurat (pasal 5) ialah, oleh Komandan Militer tertinggi di daerah tersebut, serendah-rendahnya Komandan Kesatuan Resimen Angkatan Darat atau dari Angkatan Laut/Udara yang sederajat itu selaku Penguasa Darurat Militer, dengan dibantu oleh suatu Badan yang anggotanya ialah:
 - seorang Kepala Daerah dari daerah yang bersangkutan;
 - seorang Kepala Polisi;
 - seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan bersangkutan.
- c. tingkat keadaan perang (pasal 6) ialah, oleh Komandan Militer tertinggi seperti halnya pada sub b di atas, dengan dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:
 - seorang Kepala Daerah di tempat itu;

- seorang Kepala Polisi setempat;
- seorang Pengawas/Kepala Kejaksaan setempat.

Ketentuan mengenai susunan dan badan pembantu penguasa darurat dalam sub b dan c adalah sama hanya dalam soal kekuasaan sedangkan wewenangnya, luasnya kekuasaan dan prosedurnya yang berbeda, sudah tentu lebih luas kekuasaan di tangan penguasa keadaan perang. Sementara itu tingkat kekuasaan di tangan penguasa darurat sipil adalah yang paling rendah.

Uraian singkat di atas mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya yang diatur dalam UUKB 1959 belum mencerminkan nilai-nilai demokrasi. UUKB 1959 sangat bersifat otoriter dengan menonjolkan segi militer. Presiden berwenang menilai keadaan bahaya tanpa harus mempertimbangkannya dengan DPR sehingga tidak tertutup kemungkinan kesalahpahaman dalam menilai suatu keadaan dalam wilayah tertentu tanah air Republik Indonesia.

BAB IV
SYARAT-SYARAT DAN AKIBAT KEADAAN BAHAYA
DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGANGGULANGAN
KEADAAN BAHAYA (RUU PKB)

Rancangan Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya (selanjutnya disebut RUU PKB) yang semula bernama RUU Keselamatan dan Keamanan Negara ini, yang dimaksudkan untuk menggantikan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 secara substantif tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi yang hakikatnya adalah penataan kembali sistem politik, ekonomi, sosial, dan budaya menuju masyarakat yang lebih terbuka, sejahtera, adil, dan demokratis. Sebagai produk Orde Lama konsep keamanan negara yang terkandung di dalamnya bersifat otoriter dengan mengedepankan segi militerisme.

Di era reformasi khususnya di bidang politik, telah menjadi titik balik bagi politik militer (TNI). Publik yang pro reformasi semakin berani melakukan kritik keras terhadap lemahnya kaum sipil selama ini yang disebabkan oleh adanya represi dari kalangan militer. Sebagai akibat dari reformasi, kecurigaan kaum sipil terhadap kelompok militer telah berubah, bukan hanya pembangkangan dan gugatan melainkan perlawanan publik yang makin meluas. Nampaknya masyarakat beranggapan bahwa pihak militerlah yang menjadi penyebab dari kekerasan politik yang marak belakangan. Masyarakat justru menuntut agar campur tangan militer dalam masalah-masalah sipil segera dihentikan.⁹⁸

Sebagai sebuah alat negara yang selama ini paling diposisikan sebagai stabilisator, tentu saja pihak militer dalam hal ini TNI membutuhkan sarana

hukum untuk mendekati persoalan tersebut. Dengan mengintroduksi undang-undang baru berkaitan dengan keadaan bahaya, diharapkan militer dapat secara tegas menetralsir dampak negatif dari kebebasan dan eforia politik, serta mengatasi persoalan keamanan dan stabilitas politik, yakni demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Kenyataan tersebut mendorong pemerintah menyusun rancangan undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya dengan harapan dapat mengatasi setiap permasalahan yang dimungkinkan dapat menjadi ancaman bagi eksistensi bangsa dan negara. Akan tetapi, jalan menuju pembentukan undang-undang baru tersebut ternyata bukan saja tidak mulus, melainkan harus dibayar mahal. Selain gagal digunakan, RUU PKB yang dimaksudkan untuk mengamankan dan menyelamatkan bangsa dan negara justru sebaliknya malah memperburuk kondisi bangsa dan negara. Masyarakat menganggap RUU PKB sebagai legalisasi dari kekuasaan eksekutif yang tidak terbatas. Apabila hal ini benar, tentu saja bertentangan dengan semangat reformasi yang ingin membatasi kekuasaan presiden, RUU PKB bukanlah dimaksud untuk membatasinya melainkan justru memberikan alasan pembenar baru bagi seorang Kepala Negara untuk berkuasa secara mutlak.

Alam pikiran demokrasi universal, membagi dua kelompok pemegang kekuasaan yaitu sipil yang diidentikkan dengan demokrasi dan militer yang diidentikkan dengan nondemokrasi. Pembagian dikotomis ini berlaku di mana saja di belahan bumi ini. Dengan demikian konsep ini berlaku pula di Indonesia. Pergantian, pergeseran, rotasi di antara kedua belah pihak berlangsung secara drastis maka dinamakan pergantian atau perubahan, sedangkan rotasi yang berlangsung secara damai disebut pergeseran. Pada periode revolusi fisik

* Indria Samogo, *op.cit.*, h. 21

kerjasama antara sipil dan militer berlangsung dengan baik, saling mengisi dan saling melengkapi. Namun pada periode Orde Lama dan periode Demokrasi Liberal terjadi persaingan antara keduanya, ketika Orde Baru militerlah yang memegang supremasi kekuasaan. Tiga puluh tahun kemudian terjadi rotasi alamiah di mana supremasi militer diganti dengan supremasi sipil. Menyadari akan perubahan ini, RUU PKB telah berusaha untuk menampung semua aspirasi masyarakat di era reformasi ini. RUU PKB telah mengakui pentingnya peran serta masyarakat atau pihak sipil dalam upaya menanggulangi keadaan bahaya, jadi tidak lagi tindakan sepihak saja dari kalangan militer akan tetapi kemanunggalan antara kedua pihak tersebut mulai tercermin pada beberapa pasal dalam RUU PKB.

Istilah demokrasi merupakan istilah *ambiguous*⁹⁹, pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri negara demokrasi telah menempuh rute yang berbeda-beda.¹⁰⁰ Amerika Serikat yang liberal dan negara Uni Sovyet yang totaliter sama-sama mengklaim diri sebagai negara demokrasi. Pada konfigurasi politik yang demokratis, lembaga perwakilan rakyat sangat berperan, dalam menentukan arah, kebijaksanaan dan program politik nasional, sehingga parlemen dapat benar-benar dipandang sebagai representasi rakyat yang diwakilinya, pers memiliki kebebasan yang relatif tinggi, sedangkan pemerintah melaksanakan keputusan-keputusan lembaga perwakilan rakyat dan menghormatinya sebagai representasi rakyat. Berdasarkan hasil hipotesis tersebut di atas dapat dipastikan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang

⁹⁹ Miriam Budihardjo, *op.cit.*, h. 50

¹⁰⁰ M. Amien Rais, "Pengantar", dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986, h.

otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif.¹⁰¹ Kebenaran akan pernyataan hipotesis ini akan nampak jelas terlihat pada jenis hukum tertentu yaitu untuk hukum-hukum publik yang mengatur hubungan kekuasaan atau hukum-hukum tentang politik.. Semakin sarat sebuah produk hukum dengan isi tentang hubungan kekuasaan, maka semakin signifikan kebenaran pernyataan bahwa konfigurasi politik tertentu senantiasa melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu.¹⁰²

Kenyataan inilah yang tampak dalam setiap produk hukum tentang keadaan bahaya yang pernah diberlakukan di negara Indonesia. Sejak awal kemerdekaan hingga kini terdapat 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang keadaan bahaya, seperti yang telah diuraikan di atas yaitu UUKB No. 6 Tahun 1946, UUKB No. 74 Tahun 1957, dan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959. Ketiganya masing-masing berpijak pada UUD yang bercorak demokratis. Namun demikian melihat isi ketiga undang-undang keadaan bahaya tersebut, terbukti bahwa konfigurasi politik yang berlangsung sejak awal kemerdekaan hingga kini tidak selamanya menunjukkan bahwa negara Indonesia mutlak diidentifikasi sebagai negara demokrasi dalam pengertian yang murni. Sepanjang sejarah Indonesia telah terjadi tolak tarik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter, meskipun semua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia menetapkan demokrasi sebagai satu asas hidup bernegara yang sangat fundamental. Bahkan dengan satu UUD yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda pada periode atau rezim berbeda. Perubahan karakter produk hukum juga terjadi secara tolak tarik dengan senantiasa mengikuti perubahan konfigurasi politik yang melatarbelakanginya.

¹⁰¹ Moh. Mahfud MD., *op.cit.*, h. 4-5

Dengan berakhirnya masa Orde Baru dua tahun lalu, kini negara dan bangsa Indonesia memasuki era reformasi dengan komitmen yang tinggi untuk membangun sistem demokrasi yang substansial. Hal ini antara lain ditandai dengan adanya kebebasan berpendapat dan bertidak serta melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Sejak munculnya masa reformasi masyarakat politik telah melakukan peran-peran yang cukup berarti, terutama dalam pengawasan terhadap pemerintah. Namun sebagian pengawasan tersebut dalam kondisi transisi dan krisis dewasa ini dinilai berlebihan. Pengawasan yang berlebihan bisa jadi merupakan refleksi dan eforia di kalangan sebagian masyarakat politik yang pada masa Orde Baru tidak dapat melakukan pengawasan secara efektif, sementara masyarakat kurang menyadari perlunya waktu untuk menyelesaikan krisis yang sebenarnya merupakan warisan rezim Orde Baru.

Kemungkinan pengawasan yang berlebihan tersebut merupakan refleksi kekecewaan orang atau kelompok tertentu yang keinginan-keinginannya tidak kesampaian dalam persaingan kekuasaan atau jabatan. Juga dimungkinkan merupakan ekspresi tindakan balas dendam kelompok pro Orde Baru yang telah kehilangan dominasi kekuasaannya. Dalam kondisi demikian sebagian para elit politik berpikir dan bertindak dengan berorientasi lebih pada kepentingan kelompok masing-masing dan berusaha melemahkan atau menjatuhkan kelompok lainnya, tanpa menghiraukan nilai-nilai etika dan moral politik. Maka banyak pengawasan diekspresikan bukan dalam memperbaiki keadaan tetapi justru memberikan ancaman-ancaman. Kondisi demikian semakin diperkeruh dengan terjadinya serangkaian konflik dan kekerasan akhir-akhir ini, selain karena rendahnya tingkat kesadaran hukum rakyat dalam suasana eforia kebebasan, juga

¹⁰² *ibid.*, h. 5

karena provokasi sejumlah elit politik tertentu yang tidak menghendaki terwujudnya kondisi negara yang stabil di Indonesia, dan kini bangsa dan negara Indonesia masih bersikap *wait and see* terhadap perkembangan politik di negara ini. Tentu saja hal ini menjadi faktor penghambat bagi upaya pemulihan krisis ekonomi dan ancaman disintegrasi bangsa secara cepat.

Gelombang reformasi multidimensional yang diawali krisis ekonomi di era Orde Baru, ternyata di sisi lain menimbulkan dampak ikutan. Kerusuhan-kerusuhan dengan latar belakang kesulitan ekonomi berkembang lebih parah lagi menjadi gelombang kerusuhan antar etnis dan antar agama, bahkan sebagian telah menjurus kepada ide-ide separatis, akibat ketidakpuasan terhadap tidak meratanya distribusi hasil-hasil pembangunan. Kerusuhan demi kerusuhan silih berganti mewarnai tata kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini. Hingga pada akhirnya untuk menyelesaikan konflik bernuansa SARA di wilayah tersebut, melalui Keppres No. 88 Tahun 2000 pemerintah dengan terpaksa memberlakukan keadaan darurat sipil berdasarkan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959. Sebenarnya undang-undang Keadaan Bahaya tersebut tidak sesuai lagi jika diterapkan dalam kondisi yang reformis dewasa ini. Gerakan reformasi yang hingga saat ini masih terus bergulir menyusul penggulingan Orde Baru, pada dasarnya merupakan usaha yang rasional dan sistematis untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi.¹⁰³ Nilai-nilai dasar demokrasi tersebut konsistensi untuk selalu transparan dalam pengambilan keputusan politik, penegakan supremasi hukum, promosi dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, penciptaan norma-norma hukum yang aspiratif, tidak menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan politik, pemerintahan yang efisien dan tunduk pada tatanan hukum,

¹⁰³ Muladi I, *op.cit.*, h.39

pers yang bebas, dan lain sebagainya. Sementara itu sebagai produk Orde Lama UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 lebih bersifat otoriter, mengingat dihasilkannya undang-undang tersebut pada saat masa peralihan sistem pemerintahan parlementer ke sistem pemerintahan presidensial sehingga jelas kepentingan penguasa lebih besar menurut undang-undang tersebut.¹⁰⁴ Melalui UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959, pemerintah dalam hal ini Presiden sebagai penguasa keadaan bahaya diberi peluang memberikan penafsiran yang longgar dan sepihak terhadap kenyataan yang ada. Jelaslah dengan demikian penerapan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 memungkinkan tindakan represif aparat berlebihan melanggar hak asasi manusia khususnya hak-hak sipil dan politik dan disamping itu situasi darurat menjadi sulit dimonitor sampai di mana perkembangan yang ada dalam masyarakat saat diberlakukannya keadaan darurat berdasarkan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959. Berdasarkan undang-undang tersebut pihak militer nampak sangat dominan dalam rangka menanggulangi keadaan bahaya.

Mengenai pengaturan keadaan bahaya dewasa ini sebaiknya disesuaikan dengan spirit reformasi yang menghendaki agar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis, sebaiknya pihak militer hanya memainkan peranannya yang instrumental dan membiarkan kepemimpinan sipil untuk sepenuhnya menentukan negara. Sehubungan dengan hal tersebut, sebenarnya pemerintah Indonesia telah menyiapkan Rancangan Undang-Undang Penanggulangan Keadaan Bahaya yang direncanakan untuk menggantikan UUKB. Hanya saja pada kenyataannya kelompok-kelompok masyarakat, aktivis dan para demonstran menolak keras pengesahan RUU PKB yang telah disetujui oleh DPR dengan alasan akan memungkinkan terbukanya penafsiran sepihak pemegang

¹⁰⁴ Forum Keadilan, "Jejak Pahit SOB", No. 23 Tahun VIII, 12 September 1999

kekuasaan mengenai batasan-batasan yang disebut ancaman terhadap keamanan dan keselamatan negara. Sebagai akibatnya dikhawatirkan akan memunculkan upaya penanggulangan keadaan bahaya melalui represi yang sangat luas yang dapat mempersempit bahkan meniadakan aktivitas politik mahasiswa, lembaga swadaya masyarakat dan kalangan yang bersikap kritis terhadap kekuasaan politik.¹⁰⁵

Sehubungan dengan hal ini, berikut dibawah akan dibahas syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya menurut RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya sebagai produk hukum negara demokrasi.

4.1. Syarat-syarat Keadaan Bahaya

Rancangan Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya mendefinisikan keadaan bahaya adalah suatu keadaan terganggunya keamanan atau ketertiban umum oleh adanya kerusuhan yang disertai dengan pemberontakan bersenjata atau keinginan memisahkan diri dari wilayah negara dengan kekerasan, yang tidak dapat diatasi oleh aparaturnegara secara biasa, atau adanya ancaman perang dari atau terjadi perang dengan negara asing. Ancaman yang dimaksud adalah usaha yang dilaksanakan secara konsepsional melalui kegiatan sosial, politik, ekonomi, atau budaya yang membahayakan kedaulatan negara, persatuan dan kesatuan bangsa, serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁶ Sejarah perjuangan bangsa dan penyelenggaraan pertahanan

¹⁰⁵ Reinhard Sirait, "... (Lima Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi) menjelaskan bahwa rakyat tidak butuh undang-undang PKB sebab akan melegitimasi teror, intimidasi, dan kekerasan terhadap rakyat, pengesahan pembunuhan, pemberangusan pers atas nama hukum...". Forum Keadilan No. 26 Tahun VIII, 3 Oktober 1999.

¹⁰⁶ Pasal 1 RUU PKB

keamanan negara selama ini membuktikan bahwa telah berulang kali terjadi ancaman terhadap keselamatan dan keamanan negara.¹⁰⁷

Dalam rangka pertahanan dan keamanan, penyelenggaraan penanggulangan keadaan bahaya merupakan bagian dari upaya pertahanan keamanan negara yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara yang dilakukan melalui kegiatan penanggulangan terhadap setiap ancaman, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri secara dini, cepat, tepat, terpadu, tuntas, profesional, dan aman yang ditujukan bagi terpeliharanya kedaulatan negara, persatuan dan kesatuan bangsa, serta terjaminnya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 3).

Dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan keadaan bahaya, RUU PKB telah menentukan syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya yang di dalamnya mengatur perihal siapa yang berwenang menyatakan keadaan bahaya, bagaimana prosedur pernyataan keadaan bahaya, serta dalam tingkatan apa saja negara dinyatakan dalam keadaan bahaya.

RUU PKB membedakan keadaan bahaya menjadi tiga yaitu keadaan khusus, keadaan darurat, dan keadaan perang. Presiden memberlakukan keadaan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 RUU PKB yakni ketika negara dalam keadaan terancam bahaya, penanganan aparatur negara secara biasa dinilai tidak dapat mengatasinya. Ancaman bahaya yang pada tingkat ini adalah terjadinya kerusuhan yang disertai dengan tindak kekerasan dan/atau terjadinya suatu keadaan yang berakibat:

¹⁰⁷ Menurut catatan sejarah Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak awal berdirinya telah menghadapi ancaman yakni ancaman terhadap kemerdekaan bangsa dan kedaulatan negara Republik Indonesia dalam bentuk agresi Belanda I dan II (1945-1949); ancaman terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam bentuk gerakan federasi dan gerakan separatis yang dilakukan

- a. pelaksanaan fungsi pemerintahan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya; dan/atau
- b. kegiatan kehidupan perekonomian dan kehidupan masyarakat sangat terganggu.

Dalam penjelasan Pasal 9 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kerusuhan disertai tindakan kekerasan antara lain adalah kerusuhan antar suku, agama, ras, atau golongan. Kemudian Pasal 17 RUU PKB menyatakan bahwa berlakunya keadaan darurat apabila negara terancam bahaya karena terjadi pemberontakan dan/atau terjadi usaha-usaha nyata dengan kekerasan untuk memisahkan sebagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan Pasal 17 menyebutkan yang diartikan pemberontakan adalah perbuatan melawan pemerintah Indonesia dengan senjata atau menyerbu bersama-sama/menggabungkan diri dengan gerombolan bersenjata yang melawan pemerintah Indonesia. Sedangkan keadaan perang menurut Pasal 29 RUU PKB diberlakukan saat terjadi perang dengan atau ancaman perang dari negara asing. Pada bagian penjelasan Pasal 29 ini dinyatakan cukup jelas.

Sebagaimana halnya undang-undang keadaan bahaya sebelumnya, dengan berpijak pada Pasal 12 UUD 1945, RUU PKB juga menentukan bahwa yang berwenang menyatakan keadaan bahaya adalah Presiden (Pasal 7). Pernyataan keadaan bahaya tersebut tidak terlepas dari hak prerogatif yang dimiliki Presiden sebagai Kepala Negara. Namun demikian Herman Sihombing berpendapat bahwa permasalahannya bukanlah hak prerogatif Presiden semata, akan tetapi karena kedudukannya sebagai Kepala Eksekutif, Kepala Pemerintahan Republik Indonesia di samping kekuasaan pemerintahan itu juga selaku

oleh APRA, RMS, PRRI/PERMESTA, Papua Merdeka (1949-1959); ancaman terhadap ideologi

Mandataris MPR, maka hanya Kepala Negara yang tidak bertanggung jawab dan adagium *The President can do no wrong* saja yang masih memiliki hak prerogatif. Sedangkan dalam Hukum Tata Negara Indonesia yang presidensial, Presiden bertanggung jawab kepada rakyat melalui MPR. Oleh sebab itu dalam pernyataan keadaan bahaya bukan semata-mata dikaitkan dengan hak prerogatif, akan tetapi sebagai seorang kepala negara Presiden bertanggung jawab kepada MPR atas keselamatan bangsa dan negara Indonesia.¹⁰⁸ Presiden sebagai mandataris harus memiliki 2 (dua) macam kemampuan sekaligus, yaitu:

- a. kemampuan bertindak yang berorientasi pada nilai-nilai, asas-asas, dan norma-norma, baik yang terkandung secara tematis-abstrak dalam Pancasila (*national philosophy*), maupun nilai-nilai, asas-asas, dan norma-norma yang terkandung secara tematis-operatif dalam tujuan nasional (*national goal*);
- b. kemampuan bertindak dalam posisi sebagai *top manager* dan *top administrator*, yang mampu bertindak sebagai puncak kelola dan puncak tata laksana, dalam pengelolaan dan penatalaksanaan kehidupan Nasional, yang meliputi kehidupan negara dan bangsa, lengkap dengan atribut, hak prerogatif, ketrampilan dan ketangguhan yang biasanya terdapat dalam disiplin manajemen dan keadministrasian di tingkat Kepala Negara.¹⁰⁹

Dengan segala keberadaannya tersebut, sehubungan dengan wewenangnya menyatakan keadaan bahaya, Presiden dituntut harus cermat dalam menilai situasi yang sedang berlangsung dalam masyarakat, dengan senantiasa mempertimbangkan nilai-nilai, asas-asas, dan norma-norma yang berlaku.

Mengenai prosedur pernyataan keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden, berdasarkan pada laporan dari Gubernur setelah memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan ini berlaku tingkatan keadaan bahaya yaitu keadaan khusus (Pasal 9 ayat (2)), keadaan darurat (Pasal 17 ayat (1)), kecuali keadaan perang. Dalam keadaan

Pancasila (1965).

¹⁰⁸ Herman Sihombing, *op.cit.*, h. 106

¹⁰⁹ M. Solly Lubis, *op.cit.*, h. 165

perang, baik itu terjadi perang ataupun ancaman perang dari negara asing, harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 29).

Selanjutnya mengenai prosedur pernyataan keadaan bahaya diatur dalam Pasal 7 RUU PKB yang menyebutkan:

- (1) Presiden menyatakan atau mencabut pernyataan negara dalam keadaan bahaya setelah berkonsultasi atau mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Keputusan menyatakan atau mencabut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali ditentukan lain dalam keputusan tersebut.

Peranan DPR dalam prosedur pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menyebutkan: "DPR, sebagai lembaga tinggi negara, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila." Peran DPR dalam hal ini dimaksudkan untuk mengontrol dan mengawasi tindakan-tindakan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat (2) huruf c angka 1 UU No. 4 Tahun 1999 yakni salah satu tugas dan wewenang DPR adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang.

Prosedur pernyataan keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden tersebut berdasarkan laporan dari Gubernur setelah memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan ini berlaku tingkatan keadaan bahaya yaitu keadaan khusus (Pasal 9 ayat (2)), keadaan darurat (Pasal 17 ayat (1)), kecuali keadaan perang. Dalam keadaan perang baik itu terjadi perang ataupun ancaman perang dari negara asing, harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 29).

4.2. Akibat Keadaan Bahaya

Pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden membawa akibat dibentuk dan disusunnya penguasa keadaan bahaya dengan wewenang yang disesuaikan dengan tingkat keadaan bahaya yang ada.

4.2.1 Bentuk dan Susunan Penguasa Keadaan Bahaya

Bentuk dan susunan penguasa keadaan bahaya dengan tingkat keadaan khusus, Komando Daerah berada di tangan Gubernur (Pasal 9). Berbeda dengan keadaan khusus, dalam hal negara berada dalam keadaan darurat, Presiden memegang kekuasaan tertinggi selaku Penguasa Darurat Pusat yang dibantu oleh Panglima (Pasal 19). Presiden sebagai Penguasa Darurat Pusat menetapkan Penguasa Darurat Daerah dan daerah hukumnya (Pasal 22). Penguasa Darurat Daerah ini dijabat oleh Komandan Satuan Tentara Nasional Indonesia yang tertinggi di daerah, minimal setingkat Komandan Resort Militer (Pasal 23). Terakhir dalam hal terjadi perang dengan atau ancaman perang dari negara asing, Presiden memegang kekuasaan tertinggi selaku Penguasa Perang Pusat. Seperti halnya dalam keadaan darurat sebagai Penguasa Perang Pusat, Presiden dibantu oleh Panglima (Pasal 30). Dalam melaksanakan tugasnya menanggulangi keadaan perang Penguasa Perang Pusat, menetapkan Penguasa Perang Daerah dan daerah hukumnya (Pasal 33) dan sebagaimana halnya pada saat keadaan darurat dipegang oleh Komandan Satuan Tentara Nasional Indonesia tertinggi di daerah, minimal Komandan Resor Militer (Pasal 34).

Setiap tingkat keadaan bahaya yang diatur dalam RUU PKB, masing-masing penguasa keadaan bahaya di daerah, dalam menanggulangi keadaan bahaya dibantu oleh suatu tim yakni Tim Pengendali Khusus yang melibatkan pihak sipil seperti Gubernur, Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan

Tinggi, unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta unsur masyarakat. Meskipun demikian harus diakui bahwa kendati RUU PKB telah memperhatikan prinsip demokrasi, keberadaannya masih dicurigai sebagai pembuka jalan bagi militer untuk kembali berkuasa.

Melalui beberapa pasal tersebut di atas mengenai bentuk dan susunan penguasa keadaan bahaya, seluruh tingkat keadaan bahaya melibatkan pihak militer yaitu TNI, sehingga mengakibatkan timbulnya kecurigaan kalangan sipil terhadap adanya kemungkinan politik TNI dengan cara baru melakukan tindakan pengamanan negara dengan kekuasaan yang besar atas nama Presiden. Masyarakat menduga TNI berniat untuk tetap terlibat dalam masalah-masalah sosial politik. Dengan berlindung di balik rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam RUU PKB, TNI memiliki ruang untuk menjadi sebuah kekuatan yang berada di atas masyarakat serta sebagai kekuatan paling menentukan di dalam mengukur dinamika politik nasional.

Pengalaman yang ada selama Orde Baru, sulit dapat diterima bahwa TNI akan memberikan apresiasi yang sama dengan kelompok sipil di dalam memahami makna perubahan dari bawah dan berbagai protes sosial yang mengganggu kekuasaan dan keamanan. Pemerintah Orde Baru yang telah menjadikan Indonesia negara kekuasaan mengatasnamakan hukum, menempatkan militer sebagai tiang penyanggah kekuasaan yang memproduksi banyak pelanggaran hak asasi manusia. Atas nama stabilitas keamanan untuk pembangunan, kekuasaan negara diperkuat dengan membuat rakyat tidak berdaya. Di atas ketidak berdayaan rakyat itulah dominasi militer mengisi seluruh ruang kehidupan bernegara, dengan pembenaran melalui doktrin dwifungsi ABRI. Dwifungsi ABRI sebagai ideologi, merupakan gagasan yang dibangun dengan

pemikiran dikotomis. Tugas politik dipandang berlawanan dengan tugas militer, demikian juga dengan bidang yang lain. Dengan berpikir dikotomis pula, negara dihadapkan dengan rakyat. Negara harus dijaga dan rakyat dipandang sebagai ancaman. Karenanya seluruh struktur kenegaraan harus diamankan dari ancaman rakyat.

Untuk mengamankan itu, ABRI berperan aktif menduduki semua struktur melalui tugas kekaryaan antara Presiden, gubernur, bupati dan sebagainya.¹¹¹ Di era demokratisasi demikian reformasi internal TNI secara menyeluruh harus segera dituntaskan diawali dengan reorganisasi, reposisi, dan proses regenerasi pimpinan TNI, untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap TNI yang mulai memudar.

4.2.2. Wewenang Penguasa Keadaan Bahaya

Dalam keadaan khusus Gubernur yang dibantu Tim Pengendali Khusus berwenang melakukan pelarangan sementara seseorang memasuki atau meninggalkan kawasan tertentu, penempatan sementara orang di luar kawasan tempat tinggalnya, pembatasan atau penutupan kawasan tertentu, serta pembatasan orang berada di luar rumah (Pasal 11). Sedangkan dalam keadaan darurat (Pasal 20), Presiden selaku Penguasa Darurat Pusat, selain dapat melakukan tindakan seperti dalam keadaan khusus, atas perintahnya Panglima diberi kewenangan melakukan penyelidikan, pemanggilan, dan pemeriksaan; mengatur pos telekomunikasi dan peralatan elektronik; melakukan tindakan di bidang ketertiban dan keamanan umum; melakukan penggeledahan dan penyitaan secara langsung terhadap senjata atau alat-alat yang digunakan dalam usaha melakukan pemberontakan dan atau pemisahan wilayah. Tindakan tersebut harus

¹¹¹ Djasri Marin, "Tantangan: Supremasi Hukum", h. 126

dilaporkan kepada pengadilan negeri selambat-lambatnya dua kali 24 jam; melakukan segala tindakan terhadap senjata api, amunisi, bahan peledak, dan senjata tajam; membatasi, mengatur atau melarang lalu lintas di darat, udara, dan perairan. Selain sejumlah wewenang di atas, dalam keadaan darurat Presiden dapat juga menyatakan mobilisasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU No. 27 Tahun 1957 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi.

Dalam keadaan perang, Presiden sebagai Penguasa Perang Pusat memberi kuasa kepada Panglima untuk melakukan tindakan-tindakan seperti dalam keadaan darurat, masih mendapat tambahan kewenangan lain, yaitu mengambil atau memerintahkan penyerahan barang yang diperlukan untuk dipakai dalam menanggulangi keadaan perang; mencegah pemogokan; mengadakan pengaturan atau melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi penanggulangan keadaan perang. Hal itu bisa dilaksanakan bila keadaan sangat mendesak dan membahayakan (Pasal 31).

Apabila diamati wewenang penguasa keadaan bahaya menurut RUU PKB, tetap ada pembatasan bahkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, namun demikian pelanggaran tersebut bukan termasuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dalam pengaturan *The International Tribunal For Rwanda* (1994) perbuatan yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran HAM berat hanya mencakup *genocide* dan *crimes against humanity*. Hanya saja dalam hal yang terakhir terdapat bagian dari: "*a widespread or systematic attack against any civilian population on national, political, ethical, racial or religious grounds*" (Art.3 the Statue of The International Criminal

Tribunal for Rwanda, 1994). Unsur ini juga terdapat dalam Statuta Roma (1998) tentang The International Criminal Court. Court.¹¹²

Akibat dari pernyataan keadaan bahaya dalam RUU tersebut lebih ringan, dibanding undang-undang keadaan bahaya seperti halnya UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 sebab dibatasi masa berlakunya. Selain itu dalam RUU PKB juga tidak disebutkan penguasa keadaan bahaya diijinkan melakukan tindakan kekerasan sebagaimana halnya dalam undang-undang keadaan bahaya sebelumnya.

Pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia saat negara dinyatakan dalam keadaan bahaya adalah wajar mengingat RUU PKB sebagai Hukum Tata Negara Darurat berkaitan dengan asas *Solus Populi Suprema Lex* yang menganggap kepentingan umum merupakan hukum yang tertinggi sehingga wajar jika hak-hak individu untuk sementara harus dikesampingkan.

Penolakan terhadap RUU PKB yang dilakukan oleh rakyat pada akhirnya terjawab bahwa beberapa peristiwa kekerasan dengan latar belakang yang beragam menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia membutuhkan adanya undang-undang yang mengatur keadaan bahaya. Dengan ditolaknya RUU PKB, maka dengan terpaksa pemerintah memberlakukan Hukum Tata Negara Darurat berdasarkan UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 yang justru lebih represif untuk wilayah Maluku..

¹¹² Muladi L. *op.cit.*, h.45

BAB V PENUTUP

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Dalam keadaan bahaya, negara sebagaimana halnya manusia sebagai subyek hukum, memiliki hak sekaligus kewajiban untuk meniadakan bahaya. Upaya yang dilakukan adalah memberlakukan Hukum Tata Negara Darurat. Berlakunya Hukum Tata Negara Darurat sangat memungkinkan terjadinya pelanggaran hak asasi mengingat penerapannya dikaitkan dengan asas *Solus Populi Suprema Lex*. Menyadari hal ini, Indonesia sebagai negara demokrasi Hukum Tata Negara Darurat diatur dalam suatu undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah UUKB No. 23 Prp. Tahun 1959 yang masih berlaku hingga saat ini. UUKB tersebut mengatur syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12 UUD 1945.
2. Melalui beberapa pengaturan keadaan bahaya yang pernah ada di Indonesia jelas bahwa penanggulangan keadaan bahaya merupakan bagian dari pertahanan dan keamanan negara. Dalam keadaan bahaya bentuk pembelaan diri negara lebih menonjolkan segi kemiliteran. Pihak militer sebagai stabilisator maju ke depan untuk menanggulangi keadaan bahaya dan ancaman-ancaman untuk memulihkan keadaan bahaya menjadi normal kembali. Tak dapat dipungkiri bahwa di negara

manapun termasuk Indonesia menyadari bahwa pertahanan dan keamanan negara merupakan fungsi pokok dari militer.

3. Di era globalisasi yang penuh dengan tantangan yang bersifat kompleks, penegakan hak asasi manusia adalah suatu hal utama yang perlu ditegakkan. Penegakan hak asasi manusia dalam suatu negara sangat menentukan eksistensi negara tersebut sebagai bagian dari masyarakat internasional. Kecenderungan global ini harus dilihat sebagai kecenderungan nasional khususnya dikaitkan dengan keadaan bahaya. Hak asasi manusia yang bersifat absolut tidak dapat dikesampingkan atau dilanggar, sekalipun suatu negara dinyatakan dalam keadaan bahaya. Dengan demikian dalam undang-undang keadaan bahaya hanya hak-hak warga negara yaitu hak-hak sipil dan hak-hak politiklah yang dapat dikesampingkan sementara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

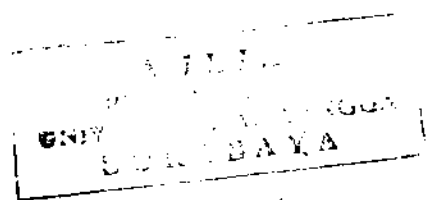
- Amiruddin, "Dwifungsi ABRI: Prespektif Sejarah dan Masa Depan", Makalah dalam Jurnal Diponegoro 74, No. 7/Th.III/Apr. 1999.
- Arfani, Noer, Riza, "Demokrasi Indonesia Konteporer", PT. Raja Grafindo Persada, Seminar Ahli PPSK bekerjasama dengan Penerbit Rajawali Pers, 1996.
- Ashari, Fitriadi, Aidul, "Kontradiksi Negara Integralistik Di Dalam Konsep Negara Hukum Indonesia", Makalah dalam Jurnal Gelora Hukum, No. 1/1995.
- Boli, Max Ilmu Negara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994
- Budihardjo, Miriam, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", Gramedia, Jakarta.
- Budiman, Arif Teori Negara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Busroh, Daud, Abu, "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", PT. Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Effendi, Masyhur, H.A. "Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Hadjon, Philipus, M, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia", PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
-, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum, dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum Universitas Airlangga, 3 Nopember.
- Hartono, Dimiyati, M, "Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik", Ind-Hill-Co., Jakarta, Desember 19970.
- Hariyanto, Ignatius, "Kejahatan Negara", ELSAM, Jakarta, 1999.
- Ismail Sunny, "Pergeseran Kekuasaan Eksekutif", Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- Kartasapoetra, G, "Demokrasi dan Hak-hak Asasi Manusia", Armico, Bandung, 1982,
- Lev, Daniel S., "ABRI dan Politik : Politik dan ABRI", Makalah dalam Jurnal Ham dan Demokrasi, Diponegoro.

- Lubis, Mulya T., "Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif di Indonesia", Makalah dalam Seminar Nasional Hak Asasi Manusia, Kerjasama Komnas HAM dengan UNDIP, Semarang, 1995.
- Lubis, Solly, Ketatanegaraan RI,
- Mahendra, Ihza, Yusril, "Kalau UUPKB diberlakukan kita tidak bisa bertindak", wawancara dengan Forum Keadilan No. 14, 9 Juli 2000.
- MD., Mahfud, Moh., "Reformasi Hukum Tata Negara, Undang-undang Politik, Keormasan dan Instrumentasi Hak Asasi Manusia", Jurnal Hukum No. 5 Vol. 10, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Muladi, "Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana", BPUNDIP, Semarang, 1997.
-, Pengadilan Pidana bagi Pelanggar HAM Berat di Era Demokrasi, Makalah Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1, No. 1, Mei - Agustus 2000.
- Mulyosudarmo, Suwoto, "Hak-hak Dasar dan Konstitusi", Makalah, Bahan Pembinaan Dosen di Lingkungan Fakultas Hukum UNTAG, Surabaya, 1992.
- Mulyosudarmo, Suwoto, "Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", Makalah Disampaikan Pada Forum Lokakarya Pancasila, yang diselenggarakan oleh Departemen MKDU, Surabaya, 13 Juli 1996.
- Nasution, Buyung, Adnan, "Distorsi Persatuan dan Kesatuan Dalam Staatsidee Integralistik", Makalah, Jurnal Gelora Hukum, No. 1/1995.
- Pranoto, Poerbo, Kontjoro "Segi Kemiliteran dalam Pemerintahan Negara ", Majalah LPHN No. 6 Tahun II/1969.
- Salim, Peter, Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, Modern English Press, Jakarta, 1991.
- Samego, Indira, "Perkembangan dan Prospek Hubungan Sipil-Militer", makalah dalam jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1, Mei-Agustus 2000.
- Sihombing, Herman, "Hukum Tata Negara Darurat", Djambatan, Jakarta, 1996.

- Sirait, Reinhard, Lima Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi Jawa Pos, 24 September 1999;
- Soemantri M., Sri, H. R., "Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam Undang-Undang Dasar 1945", Alumni, Bandung, 1969.
- Soemantri, M., Sri, H.R., M., "Peningkatan Perlindungan hukum Melalui Hak Asasi Manusia", Makalah, dalam Jurnal Ilmiah UNTAG No. 1, Januari 1995.
- Widjojo, Agus, "Tantangan TNI Memasuki Abad ke-24", dalam Forum Keadilan No. 1 Tahun VIII, 23 Januari 2000
- Wignjosoebroto, Soetandyo "Pelanggaran-pelanggaran Hak-hak Asasi Manusia yang Diadukan dan Ditangani oleh Komnas HAM dalam Kedudukannya yang Independen, 1997.
- Wirahadikusumah, Agus, "TNI Menghadapi Tantangan Masa Depan", makalah dalam "Indonesia Baru Dan Tantangan TNI", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Wirahadikusumah, Agus, " "Indonesia Baru dan Tantangan TNI", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Majalah :

- Forum Keadilan, No. 14 Tahun IX, 9 Juli 2000.
- Forum Keadilan, "Jejak Pahit SOB", No. 23 Tahun VIII, 12 September 1999.
- Forum Keadilan No. 26 Tahun VIII,, 3 Oktober 1999,
- Jawa Pos, 31 Agustus 1997;
- Jawa Pos, 24 September 1999;
- Jawa Pos 25 September 1999,
- Jawa Pos 27 September 1999;



Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok
Pertahanan dan Keamanan Negara Republik Indonesia

Undang-Undang No. 23 Prp. Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

Undang-undang No. 27 Tahun 1999 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi

Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Rancangan Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya

Rancangan Undang-undang Keadaan Keselamatan Negara

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 1960 tentang Permintaan Bantuan
Militer

Keppres Nomor 88 Tahun 2000 tentang Pemberlakuan Darurat Sipil Di Maluku