

**KEADAAN DARURAT NEGARA SEBAGAI DASAR PEMBENTUKAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NO. 1  
TAHUN 2020 DITINJAU DALAM FIQH SIYASAH**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Dalam Menyelesaikan  
Program Sarjana Strata Satu (S1) Pada Jurusan Siyasa UIN Sumatera Utara

**OLEH:**

**NABILLAH**

**0203161032**



**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**

**SUMATERA UTARA**

**MEDAN**

**2020 M/1441 H**

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : NABILLAH

Nim : 0203161032

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Jurusan : Siyasah

Tempat/tanggal lahir : Medan/23 Oktober 1999

Judul Skripsi : **Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan  
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1  
Tahun 2020**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang berjudul di atas benar-benar hasil karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang di dalamnya yang disebutkan sumbernya.

Dengan surat ini diperbuat dengan sebenar-benarnya, saya menerima segala konsekuensinya bila pernyataan ini tidak benar.

Medan, 14 Desember 2020

Membuat Pernyataan

**NABILLAH**

**NIM: 0203161032**

**Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan  
Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020**

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**NABILLAH**

**0203161032**

**PEMBIMBING I**

**PEMBIMBING II**

**Dr. Syafruddin Syam, M.Ag.**

**NIP. 197505312007101001**

**Zaid Al-Fauza Marpaung, M.H.**

**NIP. 198808242015031004**

Mengetahui:

Ketua Jurusan Siyasah (SYH)

Fak. Syari'ah dan Hukum UIN-SU

**Fatimah, M.A**

**NIP. 197103201997032003**

## PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul “Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020 Ditinjau Dalam Fiqh Siyasah” telah di Munaqasahkan dalam sidang Munaqasah Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sumatera Utara, tanggal 12 November 2020. Skripsi ini telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Jurusan Hukum Tata Negara Islam (Siyasah).

Medan, 12 November 2020  
Panitia Ujian Sarjana S.1  
Fakultas Syari’ah dan Hukum  
UIN Sumatera Utara

Ketua

Sekretaris

**Fatimah S.Ag., M.A.**  
NIP: 19710320 199703 2 003

**Zaid Alfauza Marpaung, M.H.**  
NIP: 19880824 201503 1 004

Anggota,

**Dr. Syafruddin Syam, M., Ag.**  
NIP: 19750531 200710 1 001

**Zaid Alfauza Marpaung, M.H.**  
NIP: 19880824 201503 1 004

**Dr. Sahmiar Pulungan, M.Ag.**  
NIP: 19591015 199703 2 000

**Irwansyah, S.H.I., M.H.**  
NIP: 19801011 201411 1 002

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum  
UIN Sumatera Utara

**Dr. Ardiansyah, L.c., M.Ag.**  
NIP: 19760216 200212 1 002

## IKHTISAR

**NABILLAH, 0203161032, Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 2020, Skripsi, 2020, Prodi Siyasah, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sumatera Utara, Pembimbing I, Dr. Syafruddin Syam, M.Ag dan Pembimbing II, Zaid Al- Fauza Marpaung, M.H.**

**Kata Kunci : Covid -19, Keadaan Darurat, Keadaan Darurat Negara**

Keadaan darurat ialah keadaan dimana suatu Negara mengalami situasi yang genting hingga mengancam tertib umum dalam satu waktu tertentu yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal dan munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2020 sebagai acuan pemerintah dalam menanggapi pandemi *Covid-19* serta inilah yang menjadi alasan peneliti melakukan penelitian lebih lanjut. Adapun rumusan masalahnya: a) Bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020?; b) Bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020 di tinjau dalam fiqh siyasah?. Penelitain ini bersifat yuridis normatif. Hasil penelitian ini adalah keadaan darurat negara dalam perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar pada Pasal 12 UUD 1945. Penetapan ini juga tertuang dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pandemi Covid-19 merupakan keadaan darurat Negara yang secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa implikasi bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia khususnya di Indonesia. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk membuat PERPPU Nomor 1 Tahun 2020. Penetapan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini termasuk ke dalam Siyasah Dusturiyah yang menyangkut tentang peraturan perundang-undangan dan politik pembuatan perundang-undangan. Kondisi darurat Indonesia dalam menangani penyebaran wabah Covid-19 dapat dikategorikan sebagai bentuk jihad yang harus dilakukan oleh pemimpin dan umatnya atau oleh Pemerintah bersama-sama dengan rakyat.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji dan Syukur senantiasa kita sampaikan atas kehadiran Allah SWT karena dengan rahmat dan karunia-Nyalah saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Tidak ada ungkapan yang paling tinggi, kecuali dengan doa dan lantunan akan kebesaran Allah SWT dimana Ia telah mengkaruniakan pikiran manusia dengan kecerdasan. Shalawat dan salam tak lupa kita hadiahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW dimana beliau mengemban misi tauhid untuk membebaskan manusia dari segala bentuk kejahiliyaan, semenjak beliau di utus menjadi Rasul. Semoga kita layak untuk mendapatkan syafaat-Nya di hari kiamat kelak..

Dalam menyelesaikan skripsi ini peneliti benar-benar menyadari banyaknya rintangan dan ujian. Namun pada akhirnya selalu ada jalan kemudahan yang tentunya tidak terlepas dari dorongan beberapa pihak yang sepanjang penulisan skripsi ini banyak membantu dalam memberikan baik bimbingan, masukan, dan dukungan yang sangat berharga bagi peneliti demi penyempurnaan skripsi ini. Dengan demikian dalam kesempatan yang berharga ini, peneliti ingin mengungkapkan rasa hormat dan terimakasih kepada:

- 1) Bapak Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Prof. Dr. Syahrin Harahap M.A., dan Bapak Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum, Dr. Ardiansyah, L.c., M.Ag., Selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara serta Segenap Jajaran Wakil Dekan.

- 2) Ibu Fatimah, MA selaku ketua jurusan Siyasah, begitu juga kepada Sekjur Siyasah dan seluruh Staff Jurusan yang membantu peneliti dalam pengurusan administrasi dalam proses penyelesaian kuliah dan Skripsi ini.
- 3) Kedua dosen pembimbing yaitu Bapak Dr. Syafruddin Syam, M.Ag. sebagai Dosen Pembimbing Skripsi I dan Bapak Zaid Al-Fauza Marpaung, M.H. sebagai Dosen Pembimbing Skripsi II yang telah dengan sabar dalam memberikan arahan dan masukan yang sangat bermanfaat di sela-sela jadwal yang sangat padat kepada peneliti hingga selesainya skripsi ini.
- 4) Kepada kedua orang tua Achmad Kadir Siregar dan Mardiah yang telah melahirkan, merawat, mendidik, membesarkan, serta selalu mendoakan yang terbaik untuk peneliti. Terima kasih Ayah terima kasih Ibu karena jasa-jasamu tidak akan pernah bisa terhitung dan dengan pencapaian ini yang merupakan salah satu bukti bakti peneliti kepada kedua orang tua meskipun ini masih jauh dari kata sempurna. Semoga dengan pencapaian ini peneliti dapat meningkatkan bakti dan kasih sayang kepada kedua orang tua peneliti dan semoga Allah memberikan ampunan dan lindungannya.
- 5) Deasy Yunita Siregar, M.Pd. selaku kakak kandung pertama yang berjarak 16 tahun dari peneliti yang juga tidak kalah banyak berjasa dalam kehidupan peneliti dengan memberikan motivasi, bantuan, nasehat, dukungan percaya diri, dan ikut serta mengasuh peneliti sedari peneliti masih balita, sekaligus yang menjadi *role model* bagi kehidupan peneliti. Vieny Nazrillah Siregar, M.Hum. selaku kakak kandung kedua yang

berjarak 8 tahun dari peneliti yang juga memberi semangat dan pelajaran hidup bagi peneliti. Rayhan Mardiah selaku kakak kandung ketiga yang usianya selisih 20 bulan dengan peneliti dan selalu menghibur dikala peneliti sedang menemukan jalan buntu hingga pada akhirnya peneliti dapat menyelesaikan Skripsi ini.

- 6) Seluruh Dosen-dosen lingkungan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara yang dengan ikhlas telah memberikan ilmunya selama dalam proses perkuliahan.

Medan, 14 Desember 2020

Peneliti

**NABILLAH**

**NIM. 0203161032**



## DAFTAR ISI

<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>IKHTISAR .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Metode Penelitian .....	16
1. Jenis Penelitian.....	16
2. Sifat Penelitian.....	17
3. Pendekatan Penelitian.....	17
4. Sumber Data .....	17
5. Teknik Pengumpulan Data .....	18
6. Teknik Analisis Data .....	19
7. Kajian Terdahulu .....	19
<b>BAB II LANDASAN TEORI .....</b>	<b>22</b>
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Keadaan Darurat Negara .....	22
1. Pengertian Keadaan Darurat Negara.....	22
2. Ruang Lingkup Keadaan Darurat Negara.....	26
B. Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan PERPPU NO 1 Tahun 2020 .....	39
C. Keadaan Darurat sebagai Landasan Pembentukan Perppudi Indonesia .....	42
<b>BAB III KEADAAN DARURAT NEGARA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA SERTA DALAM PERPPU NO. 1 TAHUN 2020 .....</b>	<b>45</b>
<b>BAB IV KEADAAN DARURAT NEGARA DALAM PERPPU NO. 1 TAHUN 2020 DI TINJAU DALAM FIQH SIIYASAH.....</b>	<b>54</b>

<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>66</b>
A. KESIMPULAN.....	66
B. SARAN.....	67
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>68</b>
A. Buku.....	68
B. Jurnal.....	70
C. Peraturan Perundang-undangan .....	70
D. Internet.....	71

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik<sup>1</sup> dengan Pancasila sebagai dasar negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara. Indonesia adalah Negara hukum.<sup>2</sup> Negara hukum memiliki konsep trias politica yakni memisahkan kekuasaan antara, eksekutif, legislative, dan yudikatif. Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan Undang-undang dan juga memiliki kewenangan di bidang diplomatik, yudikatif, administratif, legislatif, dan militer. Legislatif adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat dan menyusun undang-undang. Sedangkan yudikatif adalah lembaga yang memiliki kekuasaan dan wewenang untuk memantau seluruh lembaga Negara yang menyimpang atas hukum yang berlaku pada Negara tersebut.

Indonesia menerapkan konsep pembagian kekuasaan dengan masih adanya campur tangan dari satu lembaga dengan lembaga lainnya. Seperti halnya, Presiden yang memegang kekuasaan eksekutif dan memiliki kewenangan di berbagai bidang termasuk legislative dan yudikatif. Sehingga, pembentukan hukum peraturan perundang-undangan yang harusnya hanya dimiliki oleh badan legislatif, presiden pun diberi kewenangan untuk membentuk hukum berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) yang jika dilihat dalam teori kewenangannya maka wewenang Presiden membuat Perppu didasarkan pada

---

<sup>1</sup>Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1).

<sup>2</sup>Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3).

Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Wewenang tersebut merupakan kewenangan atribusi karena diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar. Berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya, (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Hal ini menunjukkan bahwa Perppu ialah bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh Presiden tanpa perlu persetujuan dari DPR jika Negara mengalami keadaan memaksa yang mengharuskan adanya kebijakan peraturan yang baru untuk menghadapi kegentingan yang terjadi dan apabila keadaan telah kembali normal, maka Perppu yang dibuat sebelumnya harus disidangkan untuk mendapatkan persetujuan DPR.

Terbentuknya Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang harus didasari pada keadaan genting dan memaksa sehingga dengan dibentuknya Perppu diharapkan ada tindakan yang cepat dan tepat sesuai dengan keadaan darurat yang berlaku. Seperti halnya wabah penyakit yang akhir-akhir ini sedang merebak bahkan hingga ke seluruh penjuru Negara di dunia termasuk Negara Indonesia yakni COVID-19 (*Coronavirus Disease 2019*). Aubree Gordon, seorang Professor Epidemiologi di University of Michigan menyatakan penyebaran virus *Corona* begitu mudah.<sup>3</sup> Menular sangat cepat hanya dengan bersentuhan langsung dengan orang yang terinfeksi atau dengan menyentuh benda-benda yang sebelumnya disentuh oleh orang yang terinfeksi. Wabah virus ini sudah menjadi pandemi yang

---

<sup>3</sup>Dikutip dari artikel livescience pada Februari 2020.

menyebarkan secara global tak terkecuali meliputi area geografis yang sangat luas dengan cara menyerang bagian tubuh yang sangat rentan juga vital seperti paru-paru lalu dapat menyebabkan kematian. Selain masalah kesehatan, efek pandemi juga langsung berdampak pada semua sektor ekonomi yang akhirnya mempengaruhi pemasukan keuangan negara. Dampak itu di antaranya ialah *market panic*, keuangan Negara berkurang drastis, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bertransformasi secara luar biasa, penerimaan anggaran sangat menurun, pengeluaran Negara melonjak, dan defisit menjadi naik dari target sebelumnya 1,7% menjadi 6% di atas Produk Domestik Bruto (PDB).<sup>4</sup> Atas peristiwa ini, presiden menyatakan bahwa kejadian ini merupakan keadaan darurat sipil hingga dibentuknya Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/dalam Hal Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dan disahkan pada 31 Maret 2020 oleh Presiden.

Pakar Hukum Tata Negara Jimly Asshiddiqie menyatakan dalam bukunya, keadaan darurat sipil ialah keadaan yang sebenarnya tingkatan bahayanya dianggap paling rendah jika dibandingkan dengan darurat militer atau keadaan perang. Karena tingkatan bahayanya yang seperti itulah maka operasi penanggulangan yang dipimpin oleh suatu komando militer menjadi tidak diperlukan. Sekiranya pun apabila terdapat anggota tentara atau pasukan militer yang diperlukan untuk mengatasi keadaan, kehadiran mereka tersebut hanyalah

---

<sup>4</sup><https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-jabar/baca-artikel/13212/Mengawal-Pemulihan-Ekonomi-Pasca-Pandemi-Covid-19.html> diakses pada 25 Juni 2020 pukul 15.13 WIB.

bersifat sebagai pembantu. Operasi penanggulangan keadaan masih tetap berada dalam kendali dan tanggung jawab pejabat sipil,<sup>5</sup>

Menurut Mr Iwa Kusuma Sumantri yang merupakan seorang akademisi di Universitas Padjajaran Bandung dalam bukunya<sup>6</sup>, beliau mengistilahkan bahwa hukum darurat sebagai hukum yang sengaja dibentuk dalam dan untuk keadaan darurat, yaitu keadaan yang sempit juga genting, dan keadaan yang sangat membahayakan.

Menurut Prof. Herman Sihombing<sup>7</sup> yang merupakan Guru Besar Univeritas Andalas Padang yang juga merupakan seorang Ahli Hukum Tata Negara menetapkan hukum tata Negara darurat sebagai pengaturan sistem dan wewenang Negara luar biasa dan juga istimewa, untuk dalam jangka waktu yang sesingkat mungkin dapat memudahkan darurat atau bahaya yang mendukung, ke dalam kehidupan biasa yang sesuai dengan harapan perundangan hukum umum dan biasa.

Dan menurut Jimly Asshiddiqie<sup>8</sup> yang juga merupakan pakar hukum tata Negara dan pernah menjabat sebagai ketua Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa pengertian keadaan darurat diberbagai Negara memiliki keragaman yang berbeda, termasuk dalam hal ketentuan suatu keadaan dikualifikasi sebagai keadaan darurat. Beliau berpendapat sistem norma dalam hukum yang digunakan di Negara pada keadaan normal dan Negara pada keadaan tidak normal harus

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), h. 317.

<sup>6</sup><https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cb7dd8f09254/3-aturan-ini-jadi-rujukan-utama-dalam-hukum-tata-negara-darurat> diakses pada 16 September 2020 pukul 17.50 WIB.

<sup>7</sup> Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 105.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), h. 270.

berbeda. Dalam keadaan darurat atau bahaya, norma hukum normal tidak bisa diterapkan sebagai instrument untuk mengatasi keadaan. Diperlukan norma hukum tersendiri yang dapat mengatasi keadaan darurat. Termasuk dalam hal alat-alat kelengkapan Negara.

Negara yang berada dalam keadaan darurat atau dengan istilah “*State of Emergency*” merupakan salah satu objek kajian hukum tata Negara darurat. Pengertian keadaan darurat adalah keadaan bahaya yang secara tiba-tiba dapat mengancam ketertiban umum, yang mengakibatkan keadaan tersebut menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak biasa menurut aturan hukum yang biasanya berlaku dalam keadaan normal. Secara yuridis, Undang-Undang Dasar telah mengatur terkait keadaan darurat yang diatur pada pasal 12 UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.

Penetapan juga tertuang dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan yang berbunyi: “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.” dari beberapa pasal diatas dapat dipahami bahwa dalam keadaan darurat presiden diberikan kewenangan untuk mengeluarkan perppu untuk menjawab keadaan darurat yang terjadi dalam sebuah negara.

Setelah disahkannya Perppu No.1 Tahun 2020 ini, timbul beberapa kontra yang hingga saat ini setidaknya terdapat tiga permohonan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Hal ini dikarenakan keberadaan perppu ini dicurigai sebagai

agenda politik pemerintah dalam menyusupkan politik anggaran agar pemerintah memperoleh legitimasi hukum untuk “berakrobat” dalam hal menyusun anggaran Negara sampai dengan tiga tahun kedepan<sup>9</sup> khususnya sebagai legitimasi untuk menambahkan jumlah pinjaman luar negeri yang dianggap jalan paling masuk akal untuk melakukan pemulihan ekonomi pasca wabah COVID-19.<sup>10</sup> Bahkan, salah satu kuasa hukum pemohon Uji Materi Perppu, Ahmad Yani, mengatakan bahwa Perppu ini dinilai tidak urgen dan dianggap tidak memiliki alasan hukum yang kuat dalam hal membentuk aturan tentang kebijakan keuangan Negara dan keseimbangan keuangan Negara untuk penanganan pandemi COVID-19 ini. Karena menurutnya, tanpa perlu Perppu tersebut, mekanisme pelaksanaan APBN dalam keadaan normal ataupun darurat telah diatur dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yakni dalam pasal 27 (3), (4), dan (5).<sup>11</sup>

Pemerintah secara resmi telah menyerahkan Surat Presiden (Supres) perihal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No.1 Tahun 2020 tentang Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) ke DPR RI. *Beleid*<sup>12</sup> tersebut memiliki tujuan untuk memberikan dana tambahan penanganan pandemi virus *Corona* dengan mencapai jumlah Rp. 405,1 Triliun untuk beberapa stimulus di bidang kesehatan, bidang sosial, bidang ekonomi, dan untuk bidang

---

<sup>9</sup>Lihat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020 pasal 2 ayat (1) huruf a, b, dan c.

<sup>10</sup>Lihat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020 pasal 27 ayat (1), (2), dan (3).

<sup>11</sup><http://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2020/4/28/1454184/1/ada-payung-hukum-lain-perppu-nomor-1-tahun-2020-dinilai-tidak-urgen> diakses pada 5 Mei 2020 pukul 20.23 wib.

<sup>12</sup>Beleid menurut KBBI adalah kebijakan.



strategis lainnya.<sup>13</sup> Putri Anetta Komarudin selaku Anggota Komisi XI DPR RI memberi tanggapan terhadap perppu tersebut dan menilai apabila dilihat dari sisi manfaat stimulusnya, keempat bidang yang menjadi focus utama pada peraturan pemerintah itu sudah cukup memenuhi. Meski demikian, dirinya menekankan bahwa penerapan peraturan tersebut harus diiringi dengan transparansi penganggaran jika nantinya telah disetujui oleh mekanisme politik yang berjalan di DPR RI.<sup>14</sup>

Seperti halnya bunyi pasal 27 ayat (1), (2), dan (3) Perppu No.1 Tahun 2020 yang berbunyi: (1) “Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK<sup>15</sup> dalam hal pelaksanaan kebijakan pendapatan Negara, termasuk kebijakan dalam bidang perpajakan, kebijakan belanja Negara juga termasuk kebijakan dalam bidang keuangan daerah, program pemulihan ekonomi nasional, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan kebijakan pembiayaan, merupakan upaya dari pemulihan biaya ekonomi untuk menyelamatkan perekonomian dari krisis dan tidak merupakan kerugian Negara”. (2) “Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota secretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. (3) “Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah

---

<sup>13</sup><http://dpr.go.id/berita/detail/id/28288/t/pelaksanaan+perppu+no+1+tahun+2020+tetap+perlu+transparansi/> diakses pada 5 Mei 2020 pukul 13.52 wib.

<sup>14</sup> Ibid.,

<sup>15</sup> KSSK singkatan dari Komite Stabilitas Sistem Keuangan.

Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha Negara”.

Pasal tersebut sebagaimana telah dinilai oleh Putri Anetta Komarudin bahwasannya peraturan pemerintah pengganti undang undang ini sudah cukup memadai namun rentan disalahgunakan oleh oknum pejabat yang tidak baik. Menurut Jimly Ashiddiqie, Hukum tata negara darurat adalah bidang hukum yang jarang dipahami orang. Padahal, tata negara dalam keadaan bahaya bisa disalahgunakan penguasa.<sup>16</sup>

Terkait dengan hal ini sebagaimana di dalam Islam, keadaan bahaya disebut dengan dlarurat. Menurut Al-Layts, kata *ad-dharurat* adalah bentuk jadian dari *al-idlthirar*. Secara bahasa, dua kata ini bermakna sama, yakni suatu kebutuhan yang amat sangat mendesak (*syiddat al-luzum*), sesuatu yang tidak dapat dihindari (*la ghina 'anhu*), atau sesuatu yang memaksa (*alja'ahu*). Menurut al-Hamawy, darurat merupakan limit akhir keterpaksaan yang jika tidak menerjang sesuatu meski dilarang bisa mengancam jiwa.<sup>17</sup> Islam mengajarkan kepada semua pemeluknya untuk terus menjaga tujuan syari'at, karena dengan menjaga hal itu manusia akan menemukan sebuah penghidupan yang akan menghormatinya sebagai manusia, sebagai sebuah tujuan maqashid al-syariah juga secara tidak langsung akan memberikan kepada kita bahwa didalamnya akan menunjukkan sesuatu itu dikatakan membahayakan atau dharurat apabila melanggar dari hal dari tujuan syariat.

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), h. 299.

<sup>17</sup> Hajar Binti Harun, “*Tinjauan Ketatanegaraan Islam Terhadap Darurat Negara Menurut Perundangan Malaysia*”, (SKRIPSI--- Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2009).

Dalam perspektif fiqh siyasah, penetapan Pembentukan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini termasuk ke dalam Siyasah Dusturiyah. Menurut al-Mawardi dalam kitabnya yang berjudul *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, siyasah dusturiyyah menyangkut tentang peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup> Sedangkan menurut T.M. Hasbi Ash-Shiddiqieqy, siyasah dusturiyyah berarti menyangkut tentang politik pembuatan perundang-undangan.<sup>19</sup> Arti kata Dusturiyyah berasal dari kata *dusturi* yang merupakan bahasa Persia. Dalam bahasa arab, *dustur* merupakan kata serapan yang pengertiannya berkembang menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Sedangkan menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik secara tidak tertulis (konvensi), maupun tertulis (konvensi). Kata dustur juga menjadi kata serapan di Indonesia yang artinya undang-undang dasar suatu Negara.<sup>20</sup>

Menurut kalangan ulama Ushul, yang dimaksud dengan keadaan darurat yang membolehkan seseorang melakukan hal-hal yang dilarang adalah keadaan yang memenuhi syarat sebagai berikut: a) kondisi itu mengancam jiwa dan anggota badan. b) keadaan darurat yang hanya dilakukan sekedarnya dan dalam arti tidak melampaui batas. c) tidak ada jalan lain yang halal kecuali dengan melakukan yang dilarang. Jadi dari kaidah ini dapat disimpulkan, bahwa dalam keadaan (sangat) terpaksa, maka orang diizinkan melakukan perbuatan yang

---

<sup>18</sup> Abu Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyya*, (Beirut: Dar al-Fiqr), t.tp.

<sup>19</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 14-15

<sup>20</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 178.

dalam keadaan biasa terlarang, karena apabila tidak demikian, mungkin akan menimbulkan suatu kemudharatan pada dirinya.<sup>21</sup>

Dalam kaidah-kaidah fiqh sebagaimana dituliskan dalam buku Alm. Muhammad Iqbal terdapat beberapa kaidah yang dapat dijadikan pola untuk menentukan berbagai kebijakan politik antara lain adalah:

لاينكر تخير الأحكم بتخير الزمان.

*“Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan hukum terjadi karena perubahan zaman.”*<sup>22</sup>

Berdasarkan kaidah ini, pemerintah Islam dapat mengubah kebijaksanaan atau undang-undang sebelumnya bila ternyata tidak lagi sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, seperti halnya disahkannya perppu dalam masa pandemi ini. Kemudian dalam keputusan presiden untuk membuat perppu ini bertujuan untuk kemaslahatan atas rakyat. Hal ini sesuai dengan kaidah fiqh:

التصرف على الرعية منوط بالمصلحة.

*“Tindakan kebijakan imam (kepala Negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan.”* [Al-Asybah wa an-Nazā’ir oleh as-Sayūfī, h. 202; oleh Ibn Nujaim, h. 137]

---

<sup>21</sup> Abdul Mudjib, *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2010), h. 37.

Kaidah ini mengandung arti bahwa apapun kebijaksanaan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya. Sebab kalau aspirasi rakyat tersebut tidak diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak akan efektif berlaku. Dalam hal ini, pemerintah tidak boleh menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang merugikan rakyat. Karena itu, kebijakan pemerintah harus sejalan dengan kepentingan umum, dan bukan untuk kepentingan golongan tertentu atau diri sendiri.<sup>22</sup>

Dalam keadaan yang genting seperti saat ini, dengan mempertimbangkan dalil-dalil dari al-Quran dan as-Sunnah al-Maqbulah yang dipahami sesuai dengan manhaj tarjih dan berpedoman kepada nilai-nilai dasar ajaran Islam dan prinsip-prinsip yang diturunkan, para ulama dan ahli agama hanya menggunakan hadis-hadis yang shahih dan meninggalkan hadis dha'if dalam berhujjah supaya berhati-hati dalam berfatwa dan hanya menggunakan dalil-dalil yang otoritatif dalam membimbing umat. Adapun hadist-hadist shahih menurut Muhammadiyah yang bisa dijadikan sebagai hujjah dalam membimbing umat antara lain sebagai berikut:

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الطَّاعُونَ آيَةُ الرَّجْزِ ابْتَلَى اللَّهُ  
عَزَّ وَجَلَّ بِهِ نَاسًا مِنْ عِبَادِهِ فَإِذَا سَمِعْتُمْ بِهِ فَلْتَدْخُلُوا عَلَيْهِ وَإِذَا وَقَعَ  
بِأَرْضٍ وَأَنْتُمْ بِهَا فَلَا تَفِرُّوا مِنْهَا

*“Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Tha’un (wabah penyakit menular) adalah suatu peringatan dari Allah Subhanahu Wa Ta’ala untuk*

---

<sup>22</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), ed. 1, cet. 2, h. 17-20.

*menguji hamba-hamba-Nya dari kalangan manusia. Maka apabila kamu mendengar penyakit itu berjangkit di suatu negeri, janganlah kamu masuk ke negeri itu dan apabila wabah itu berjangkit di negeri tempat kamu berada, jangan pula kamu lari daripadanya.” (HR Bukhari dan Muslim dari Usamah bin Zaid).*

قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَا يُورِدَنَّ مُمْرِضٌ عَلَى مُصِحِّ

*Nabi shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Janganlah yang sakit dicampurbaurkan dengan yang sehat.” (HR Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah).*

Dari nilai-nilai dasar ajaran ini diturunkan sejumlah prinsip yang mengutamakan penghindaran kemudharatan dan pemberian kemudahan dalam menjalankan agama yang bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan. Hal ini sebagaimana yang telah dijelaskan dalam firman Allah swt:

1. QS al-Baqarah [2] ayat 155-157:

وَلَنَبْلُوَنَّكُمْ بِشَيْءٍ مِّنَ الْخَوْفِ وَالْجُوعِ وَنَقْصٍ مِّنَ الْأَمْوَالِ وَالْأَنْفُسِ  
وَالنَّمَرَاتِ وَبَشِّرِ الصَّابِرِينَ (٥٥١) الَّذِينَ إِذَا أَصَابَتْهُمُ مُصِيبَةٌ قَالُوا إِنَّا  
لِلَّهِ وَإِنَّا إِلَيْهِ رَاغِبُونَ (٦٥١) أُولَئِكَ عَلَيْهِمْ صَلَوَاتٌ مِّن رَّبِّهِمْ وَرَحْمَةٌ  
وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُهْتَدُونَ (٧٥١)

Ayat 155: “Sungguh akan Kami berikan cobaan kepadamu, dengan sedikit ketakutan, kelaparan, kekurangan harta, jiwa dan buah-buahan. Berikanlah berita gembira kepada orang-orang yang sabar”; Ayat 156 “(yaitu) orang-orang yang apabila ditimpa musibah, mereka

mengucapkan: “*Innā lillāhi wa innā ilaihi rāji‘ūn* (sesungguhnya kami adalah milik Allah dan kepada-Nya kami kembali)”; Ayat 157 “*Mereka itulah yang mendapat keberkatan yang sempurna dan rahmat dari Tuhan mereka dan mereka itulah orang-orang yang mendapat petunjuk*”.

2. QS al-Ḥadīd [57] ayat 22-23:

مَا أَصَابَ مِنْ مُصِيبَةٍ فِي الْأَرْضِ وَلَا فِي أَنْفُسِكُمْ إِلَّا فِي كِتَابٍ  
مِّن قَبْلِ أَنْ نَبْرَأَهَا إِنَّ ذَٰلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرٌ (٢٢) لِكَيْلَا تَأْسَوْا  
عَلَىٰ مَا فَاتَكُمْ وَلَا تَفْرَحُوا بِمَا آتَاكُمْ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ كُلَّ مُخْتَالٍ  
فَخُورٍ (٣٢)

Ayat 22: “*Tiada suatu bencanapun yang menimpa di bumi dan (tidak pula) pada dirimu sendiri melainkan telah tertulis dalam kitab (Lauhul Mahfuzh) sebelum Kami menciptakannya. Sesungguhnya yang demikian itu adalah mudah bagi Allah*”; Ayat 23: “*(Kami jelaskan yang demikian itu) supaya kamu jangan berduka cita terhadap apa yang luput dari kamu, dan supaya kamu jangan terlalu gembira terhadap apa yang diberikan-Nya kepadamu. Allah tidak menyukai setiap orang yang sombong lagi membanggakan diri*”.

3. QS at-Tagābun [64] ayat 11:

مَا أَصَابَ مِنْ مُصِيبَةٍ إِلَّا بِإِذْنِ اللَّهِ وَمَنْ يُؤْمِنْ بِاللَّهِ يَهْدِ اللَّهُ قَلْبَهُ وَاللَّهُ  
بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

“*Tidak ada suatu musibah pun yang menimpa seseorang kecuali dengan ijin Allah; dan barangsiapa yang beriman kepada Allah niscaya Dia akan memberi petunjuk kepada hatinya. Allah Maha Mengetahui segala sesuatu*”.

Berdasarkan masalah yang sudah dijelaskan diatas, maka saya tertarik melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul “**Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan “Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 2020”** sehingga Peneliti dapat memahami kesesuaian perppu no.1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi *Corona virus disease* (covid-19) ini dalam hukum tata Negara darurat serta bagaimana perspektif dalam fiqhnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020?
2. Bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020 di tinjau dalam fiqh siyasah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Covid-19*.



2. Untuk mengetahui bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020 di tinjau dalam fiqh siyasah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Setiap penelitian dalam suatu karya ilmiah pastinya mempunyai manfaat. Begitupula dengan penelitian ini yang manfaatnya bisa diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap khazanah keilmuan agar lebih memahami mengenai hukum tata Negara darurat dan kesesuaiannya dengan perppu no.1 tahun 2020.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:
  - a. Bagi peneliti pribadi, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dalam segi penambahan wawasan terhadap keadaan darurat negara sebagai dasar pembentukan perppu no.1 tahun 2020 serta dapat meningkatkan kemampuan akademis peneliti, khususnya dalam bidang riset.
  - b. Bagi sarjana UINSU, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan melengkapi penelitian yang sudah ada sebagai pembendaharaan keperpustakaan, khususnya dalam bidang yang membahas seputaran keadaan darurat negara sebagai dasar pembentukan perppu no.1 tahun 2020

- c. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu referensi alternatif untuk mempertegas bagaimana keadaan darurat negara dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan prosedur atau langkah-langkah yang dianggap efektif dan efisien, dan pada umumnya sudah mempola dalam mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data dalam rangka menjawab masalah yang diteliti secara benar. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif, metode penelitian hukum normatif adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Tahapan pertama penelitian normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum objektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum.<sup>23</sup> Penelitian ini adalah tentang Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2020.

---

<sup>23</sup> Hardian Rusli, *Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana? Law Review*, (Penelitian Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006), h. 50.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif, yaitu suatu penelitian yang mempunyai tujuan untuk memaparkan atau menggambarkan secara lengkap dan sistematis objek yang diteliti, yaitu keadaan darurat negara sebagai dasar pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 2020.

## 3. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan historis yaitu dengan menela'ah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan isu yang dihadapi<sup>24</sup> yaitu tentang Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2020.

## 4. Sumber Data

Di dalam penelitian hukum normatif tidak dikenal dengan kata “data”, istilah yang sudah disepakati dalam penelitian hukum normatif adalah bahan hukum. Bahan hukum itu ada yang disebut bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>25</sup> Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

### a. Bahan Hukum Primer

---

<sup>24</sup> Saidurrahman, *Metode Penelitian Hukum Islam & Pedoman Penulisan Skripsi*, (Medan: Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2015), h. 13.

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 36.

Bahan hukum primer yaitu data yang berasal langsung dari sumber data. Sumber data primer dalam penelitian ini yaitu data yang dikumpulkan secara khusus dan berhubungan langsung dengan permasalahan yang diteliti. Bahan pustaka yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Bahan-bahan primer terdiri dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 2020, buku Jimly Asshiddiqie berjudul Hukum Tata Negara Darurat Tahun 2007, dan berita yang terekspos Media tentang hal yang berkaitan dengan penelitian.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini salah satunya adalah Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016), cet.2, dan bahan hukum lainnya yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti misalnya hasil penelitian dan hasil karya dari kalangan hukum, juga sebagainya.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen menurut Soerjono Soekanto, merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*contentanalysis*”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 2006), h. 230.

## 6. Teknik Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif, teknik analisis data yang digunakan adalah non statistik, “analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengurutkan data ke dalam pola kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditentukan tema dan dapat dirumuskan menjadi hipotesis kerja seperti yang terdapat di dalam data.” “teknik analisis data dalam penelitian penting agar data-data yang sudah terkumpul kemudian dianalisis agar dapat menghasilkan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan dari permasalahan.<sup>27</sup> Teknik analisis data yang dipergunakan peneliti dalam penelitian ini adalah teknik analisis data yang bersifat konten analisis, yaitu teknik analisis data dengan cara mengkaji isi data-data primer yang sudah dikumpulkan agar disusun, kemudian dijelaskan lalu diurutkan.

## 7. Kajian Terdahulu

Adapun kajian pustaka dalam kaitan penelitian ini, juga pernah dilakukan/diteliti oleh peneliti lainya, yang di tuangkan dalam Jurnal penelitian, yaitu:

- 1) Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, Ahmad Ramzy, dalam jurnal Salam Jurnal Sosial & Budaya Syar’i (Vol. 7, No. 7, 2020) berjudul *Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*. Kesimpulan dari jurnal ini adalah

---

<sup>27</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), h. 103.

bahwa Kasus Covid-19 menjadikan dunia berada dalam keadaan yang bergejolak (*Volatility*), tidak pasti (*Uncertainty*), kompleks (*Complexity*), dan tidak jelas (*Ambiguity*) membuat persoalan, tantangan, bahkan ancaman bangsa dan negara Indonesia bertambah besar dan kompleks. Memasuki tahun 2020, seluruh dunia termasuk Indonesia terancam dengan merebaknya penyebaran Covid-19. Akibat Covid-19 ini, segala kehidupan bangsa Indonesia, termasuk kehidupan ekonomi menjadi terancam. Untuk memperbaiki keadaan tersebut, Presiden menetapkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Kebijakan pemerintah ini tidaklah berjalan mulus begitu saja, melainkan mendapat banyak kritik dari berbagai pihak.

- 2) Muhammad Syarif Nuh dalam Jurnal *Ius Quia Iustum Law Journal of Islamic University of Indonesia* (Vol 18, No 2, 2011) dengan judul *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*. Kesimpulannya adalah Dalam mengeluarkan Perppu kekuasaan Presiden seolah

“*powerfull*”, tidak dapat diintervensi oleh lembaga manapun sampai tiba masanya persidangan di DPR menentukan apakah Perppu tersebut disetujui atautkah ditolak. Pertama, ukuran atau dasar pembentukan Perppu oleh Presiden didasarkan pada keadaan atau peristiwa yang sangat luar biasa (tidak normal) dari suatu Negara yang berwujud berupa keadaan darurat Negara (*stateofemergency*). Kedua, hakekat atau kandungan dari keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa terdiri atas 3 (tiga) unsur, yaitu *pertama*, unsure adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); *kedua*, unsure adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonableecessity*), dan *ketiga*, unsure adanya keterbatasan waktu (*limitedtime*) yang tersedia.

- 3) Tomy Michael dalam jurnal Mimbar Keadilan (Vol. 13, Nomor 2, Agustus 2020) berjudul *Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia*. Kesimpulannya yaitu permulaaan awal yang terjadi di Indonesia mengakibatkan perubahan dalam penerapan hukum khususnya hukum tata negara dimana adanya keadaan darurat memiliki dua komponen yaitu kerangka hukum yang terdiri dari undang-undang dasar dan basis legislatif untuk keadaan darurat serta kerangka kerja operasional yang melibatkan organisasi struktur dan rencana strategis untuk berurusan dengan keadaan darurat. Di dalam

hal ini pemerintah harus segera melakukan lockdown karena dalam prinsip hukum tata negara darurat adalah hal mutlak yang harus dilakukan. Untuk melaksanakan lockdown maka dibutuhkan ketegasan dan gabungan keamanan dari segala pihak. *Lockdown* juga wajib dibatasi dengan norma hukum seperti keputusan presiden agar tidak timbul kesewenangan dari pemerintah. Pemahaman demikian penting agar negara dapat berjalan dengan baik.



## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Pengertian dan Ruang Lingkup Keadaan Darurat Negara**

Adapun pengertian tentang Keadaan Darurat Negara perlu untuk di jelaskan secara rinci, yaitu:

##### **1. Pengertian Keadaan Darurat Negara**

Keadaan darurat Negara termasuk dalam objek kajian ilmu hukum tata Negara. Keadaan darurat Negara juga digunakan di berbagai Negara dengan beragam istilah yang semuanya merujuk ke pengertian yang hampir sama yakni keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut Negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasanya berlaku dalam keadaan normal.<sup>28</sup>

Beberapa pendapat dari tokoh lain diantaranya, Iwa Kusuma Sumantri mendefinisikan hukum darurat sebagai hukum yang sengaja diadakan dalam dan untuk keadaan darurat, yakni keadaan yang sempit dan genting, keadaan yang sangat membahayakan. Sementara pendapat lain dari Herman Sihombing yang mengemukakan definisi hukum tata Negara darurat sebagai sebuah rangkaian pranata dan wewenang secara luar biasa dan istimewa untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dalam menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut undang-undang

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), h. 7.

dan hukum yang umum dan biasa.<sup>29</sup> Pendapat lainnya yakni dari Kim Lane Scheppele mengatakan bahwa keadaan darurat adalah keadaan di mana suatu Negara diharapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsive yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh Negara yang bersangkutan. Ditambahkannya, Negara terpaksa melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri dikarenakan adanya suatu ancaman yang serius, sehingga untuk menyelamatkan Negara, tindakan penyimpangan tersebut tetap harus dilakukan.<sup>30</sup>

Secara umum, keadaan darurat (*State of emergency*) dapat dimaknai sebagai pernyataan penguasa untuk menunda suatu fungsi yang normal dari sejumlah kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislative, dan yudikatif, termasuk juga mengubah kehidupan warga Negara, dan institusi pemerintah, dalam rangka tanggap darurat. Hal ini dikemukakan oleh Carl Schmitt.<sup>31</sup> Dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat ialah keadaan dimana suatu Negara mengalami situasi yang genting hingga mengancam tertib umum dalam satu waktu tertentu yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

---

<sup>29</sup> Hartati, "Kewenangan Pengujian Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dalam Keadaan Darurat Menurut Sistem Hukum Indonesia", Jurnal Al-Risalah, Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan Volume 15, Noor 2, Desember 2015, h. 259.

<sup>30</sup> Fajlurrahman Jurdi, "Hukum Tata Negara Indonesia", (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), ed. 1 cet. 1. h. 579.

<sup>31</sup> Ibid., h. 578.

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>32</sup> ada beberapa kategori sebagai keadaan berbahaya atau darurat, yaitu:

- 1) Keadaan bahaya karena ancaman perang yang datang dari luar
- 2) Keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri
- 3) Keadaan bahaya karena perang di dalam negeri atau pemberontakan
- 4) Keadaan bahaya karena kerusuhan sosial
- 5) Keadaan bahaya karena bencana alam
- 6) Keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu
- 7) Keadaan bahaya karena kondisi keuangan Negara
- 8) Keadaan lain dimana fungsi konstitusional tidak dapat bekerja.

Secara yuridis, Undang-Undang Dasar telah mengatur terkait keadaan darurat yang diatur pada pasal 12 UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Penetapan juga tertuang dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi: “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Dari beberapa pasal diatas dapat dipahami bahwa dalam keadaan darurat presiden diberikan kewenangan untuk mengeluarkan perppu untuk menjawab keadaan darurat yang terjadi dalam sebuah negara.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), h. 250

PERPPU merupakan salah satu dari tiga jenis Peraturan Pemerintah (PP). Yakni PP sebagai pengganti UU yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa. PERPPU merupakan jenis perundang-undangan yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni dalam Pasal 22. Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu.<sup>34</sup> Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>35</sup> Pasal 1 angka 3 Perpres 87 Tahun 2014 juga tidak memberikan batasan pengertian pada Perppu melainkan menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam UU 12 Tahun 2011 dan UUD 1945.<sup>36</sup>

Selain itu, aturan hukum yang dijadikan payung penerapan keadaan darurat untuk wilayah Indonesia ada empat, yaitu peraturan SOB 1939, UU No. 6 Tahun 1946, UU No. 74 Tahun 1957, dan Perpu No. 23 Tahun 1959. Dalam peraturan SOB (*Staat van Oorlog en van Beleg*) 1939 membedakan tingkat keadaan bahaya menjadi dua, yaitu dalam keadaan SvO (*Staat van Oorlog*) dan SvB (*Staat van Beleg*). UU No. 6 Tahun 1946 tidak mengatur tingkat keadaan bahaya. Hal tersebut berbeda dengan dua peraturan keadaan bahaya berikutnya. UU No. 74 Tahun 1957 membedakan keadaan bahaya menjadi dua, yaitu keadaan darurat dan keadaan perang. Adapun Perpu No. 23

---

<sup>33</sup><https://www.google.com/amp/s/www.kompasiana.com/amp/umarfaruq2384/5eadbf-d9097f36335914d316/efektivitas-panganan-covid-19-dalam-hukum-tata-negara-darurat> diakses pada 14 Maret 2020 pukul 20:45 WIB.

<sup>34</sup>Lihat Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>35</sup>Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No.12 Tahun 2011.

<sup>36</sup>Lihat pasal 1 Perpres No. 87 Tahun 2014, Lebaran Negara No.199 Tahun 2014.

Tahun 1959 membedakan tingkat bahaya menjadi tiga, yaitu tingkat sipil, darurat militer, dan keadaan perang. Sejak akhir 1959 hingga sekarang yang dijadikan dasar hukum penerapan keadaan darurat adalah Perpu No. 23 Tahun 1959.<sup>37</sup>

## **2. Ruang Lingkup Keadaan Darurat Negara**

Ruang lingkup adalah penjelasan tentang batasan sebuah subjek yang terdapat di sebuah masalah. Bila diartikan secara luas ruang lingkup adalah batasan. Dalam hal ini ruang lingkup keadaan darurat Negara perlu untuk diketahui lebih jelas berdasarkan analisa yang dibutuhkan berkaitan tentang keadaan darurat negara.

### **a. Pengaturan Keadaan Darurat di Indonesia**

Merujuk pada pendapat Jimmly Asshiddiqie,<sup>38</sup> keadaan bahaya atau keadaan darurat menurut UUD 1945 dapat dimaknai sebagai, suatu keadaan luar biasa atau di luar kebiasaan, diluar keadaan normal, ketika norma-norma hukum dan lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana adanya menurut ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dalam keadaan normal. Kemudian untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 12 UUD 1945 tersebut negara sudah memiliki sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya, seperti

---

<sup>37</sup> Fajlurrahman Jurdi, "*Hukum Tata Negara Indonesia*", (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), ed. 1 cet. 1. h. 579-580.

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), h. 59

halnya diatur dengan UU No. 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya, juga beberapa perundang undangan lainnya. Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya, terdapat tiga kriteria untuk dapat dikatakan sebagai keadaan bahaya, yaitu:

- 1) Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-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.
- 4) Sejalan dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945, menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU No. 23/PRP/1959 maka pengumuman pernyataan keadaan darurat hanya boleh dikeluarkan/dinyatakan oleh Presiden. Status keadaan darurat ini berlaku untuk periode waktu tertentu, sebagaimana diatur oleh undang-undang.

Pengertian mengenai keadaan bahaya juga tertuang di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi, yang menyebutkan,

*“Keadaan bahaya adalah suatu keadaan yang dapat menimbulkan ancaman terhadap persatuan dan kesatuan bangsa serta kelangsungan hidup bangsa dan Negara Republik Indonesia sesuai dengan Undang-undang Keadaan Bahaya”.*

Selengkapnya, merujuk pada Penjelasan UU Mobilisasi dan Demobilisasi bagian Umum angka 5 disebutkan,

*“Presiden menyatakan berlakunya keadaan bahaya untuk seluruh wilayah negara ataupun sebagian dari padanya sesuai dengan intensitas ancaman yang dapat membahayakan kehidupan masyarakat atau kelangsungan hidup bangsa dan negara serta keutuhan wilayah maupun persatuan dan kesatuan nasional. Hal-hal yang mendasari kewenangan Presiden untuk mengeluarkan pernyataan berlakunya keadaan bahaya, di antaranya: (a) terjadinya pemberontakan atau perlawanan bersenjata yang mengancam kedaulatan negara atau terjadinya bencana yang mengancam keamanan dan ketertiban hukum dan dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh unsur-unsur kekuatan pertahanan keamanan negara secara biasa; (b) terjadinya hal-hal yang langsung atau tidak langsung dapat mengakibatkan timbulnya sengketa bersenjata; (c) timbulnya hal-hal yang dapat membahayakan kelangsungan hidup negara”.*

Selain dua peraturan perundang-undangan di atas, untuk ruang lingkup yang lebih spesifik tentang keadaan darurat bencana, Indonesia juga telah memiliki UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Menurut Pasal 1 Ketentuan Umum angka 19 UU Penanggulangan Keadaan Bencana, keadaan darurat bencana didefinisikan sebagai berikut ini: “Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana”.

Dalam kerangka hukum nasional, dengan merujuk ketentuan UUD 1945 serta sejumlah peraturan perundang-undangan di bawahnya

maka dapat ditarik kesimpulan jika batasan-batasan keadaan darurat atau keadaan bahaya adalah meliputi: (1) adanya ancaman terhadap persatuan dan kelangsungan hidup bangsa; (2) terganggunya keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau sebagian wilayah negara, baik berupa pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau bencana alam; (3) akibat ancaman tersebut lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga membutuhkan penanganan yang luar biasa; (4) ditetapkan melalui sebuah pernyataan resmi keadaan darurat dari pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk seluruh wilayah atau wilayah tertentu; (5) pernyataan keadaan darurat tersebut berlaku untuk periode waktu tertentu.

#### **b. Kewenangan Presiden dalam Pemberlakuan Keadaan Darurat**

Pada pokoknya, kewenangan untuk menanggulangi, mengatasi, dan mengelola keadaan darurat terletak di tangan kepala Negara. Presiden sebagai pemegang puncak kekuasaan eksekutif tersebut dapat disebut sebagai “*the Sovereign Executive*” yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogative apabila Negara berada dalam keadaan darurat.<sup>39</sup> Dalam keadaan darurat, kewenangan Presiden untuk memberlakukan tindakan-tindakan luar biasa dapat dibenarkan asalkan keadaan darurat (*a state of emergency*) itu dideklarasikan lebih dulu secara resmi.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Tata Negara Darurat*”, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), ed. 1. h. 225

<sup>40</sup>Ibid., h. 114.



### c. Asas-asas dalam Pemberlakuan Keadaan Darurat

Asas adalah prinsip dasar yang menjadi acuan berpikir seseorang dalam mengambil keputusan-keputusan yang penting di dalam hidup, oleh karena itu dibutuhkan asas yang tepat dalam pemberlakuan keadaan darurat.

Menurut Jimly Asshiddiqe, asas-asas yang berlaku dalam hubungan dengan pemberlakuan dalam keadaan darurat ini adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

#### 1. Asas Proklamasi

Keadaan darurat harus diumumkan atau diproklamirkan secara terbuka kepada seluruh masyarakat. Bila keadaan darurat tersebut tidak diproklamirkan maka tindakan yang diambil oleh pemerintah tidak mendapat keabsahan. Adanya tindakan proklamasi atau deklarasi yang resmi dan terbuka, bukan saja bahwa tindakan itu dilakukan secara transparan dan akuntabel, tapi juga berfungsi sebagai hukum yang menentukan status dari keadaan hukum yang ada sebelumnya.

#### 2. Asas Legalitas

Asas ini berkaitan dengan kesesuaian yang harus ada antara deklarasi keadaan darurat dan tindakan darurat yang diambil di satu pihak, dan antara deklarasi keadaan darurat dan perundangan

---

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqe, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), h. 98-101.

internal Negara di lain pihak. Oleh karena itu, tindakan yang diambil harus tetap dalam koridor hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional.

### 3. Asas Komunikasi

Negara yang mengalami keadaan darurat harus memberitahukan tindakan pemberlakuan keadaan darurat itu kepada segenap warga Negara dan juga pada Negara-negara lain yang menjadi peserta perjanjian yang relevan dan Negara-negara sahabat lainnya melalui perwakilan-perwakilan negara yang bersangkutan dan melalui Pelapor Khusus PBB mengenai keadaan darurat atau yang biasanya dikenal dengan singkatan "*Special Rapporteur on States of Emergency*".

### 4. Asas Kesementaraan

Penetapan keadaan darurat yang mengacu pada sifat keistimewaan dari deklarasi keadaan darurat itu perlu dibatasi yang mengharuskan adanya kepastian mengenai kapan keadaan darurat dimulai dan kapan keadaan darurat diakhiri atau akan berakhir sehingga segala tindakan hukum dalam keadaan darurat itu dapat diukur dan dapat dikontrol sebaik-baiknya yang bertujuan untuk menghindarkan terjadinya penyalahgunaan yang mengancam kebebasan dan jaminan-jaminan konstitual hak asasi manusia.

### 5. Asas Keistimewaan Ancaman

Krisis yang menimbulkan keyakinan bahwa krisis itu sendiri memang berupa bahaya yang nyata dan memang sedang terjadi (*actual threats*) atau sekurang-kurangnya mengancam kehidupan bersama dalam suatu Negara (*potential threats*). Ancaman-ancaman tersebut haruslah bersifat istimewa, maksudnya ialah sifatnya benar-benar serius yang mengakibatkan bahaya terhadap nyawa, fisik, harta-benda, kedaulatan, kedaulatan, keselamatan dan eksistensi Negara.

#### 6. Asas Proporsionalitas

Mengacu pada perlunya suatu tindakan diambil dikarenakan kepentingan yang memaksa (*compelling need*) yang secara proporsional benar-benar memerlukan tindakan untuk menghadapi atau mengatasi keadaan darurat yang bertujuan untuk mengatasi segala ancaman juga segala dampak yang ditimbulkan dan mengembalikan kondisi negara seperti keadaan semula. Oleh karena itu, jika tujuan sudah tercapai maka proporsionalitas tindakan dianggap sudah terpenuhi dan tidak perlu diteruskan. Diluar dari itu maka tindakan yang dilakukan sudah tidak termasuk dalam pengertian yang dimaksud oleh asas ini.

#### 7. Asas *Intangibility*

Asas ini terkait dengan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Dalam hal ini, lembaga perwakilan rakyat sebagai penjaga hak asasi manusia tidak boleh menjadi korban pertama pada deklarasi keadaan darurat, seperti

pembubaran langsung, pembekuan, maupun pengurangan yang drastis dalam kekuasaan legislatifnya dan kekuasaannya untuk mengawasi eksekutif, termasuk dalam rangka pemberlakuan deklarasi keadaan darurat, pengawasan dan pelaksanaannya, maupun dalam rangka pencabutan keadaan darurat saat sudah harus dicabut.

#### 8. Asas Pengawasan

Pemberlakuan keadaan darurat juga harus tunduk pada control dan harus mematuhi prinsip negara hokum dan demokarasi. Parlemen harus mengawasi jalannya keadaan darurat juga tidak mengurangi kewenangan mengawasi kebijakan yang diambil pemerintah. Jadi didalam kedaan darurat, Negara bisa mengurangi sebagian dari hak asasi manusia. Tetapi negara tidakboleh mengurangi sedikitpun hak asasi manusia diantaranya yakni:

- 1) Hak untuk hidup
- 2) Hak untuk tidak disiksa
- 3) Hak kemerdekaan pikiran dan hatinurani.
- 4) Hak beragama
- 5) Hak untuk tidak diperbudak
- 6) Hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum
- 7) Hak untuk dituntut atas dasar hukumyangberlaku surut.

Maka dari itu, hukum tata negara darurat menjadi penting karena terkait dengan pelanggaran hak dasar warga negara yang mungkin terjadi

dalam keadaan darurat tersebut. Keadaan darurat membolehkan apa yang tidak dibolehkan atau yang dilarang sebagaimana istilah “*on rechwordrech*”, yang awalnya tidak boleh menjadi boleh.<sup>42</sup>

### 3. Dasar Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2020

Pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Sistem Keuangan dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, diawali munculnya covid -19 di Indonesia pada awal Maret 2020.

COVID-19 (*coronavirus disease 2019*) adalah penyakit yang disebabkan oleh jenis *coronavirus* baru yaitu Sars-CoV-2, yang dilaporkan pertama kali di Wuhan Tiongkok pada tanggal 31 Desember 2019. COVID-19 ini dapat menimbulkan gejala gangguan pernafasan akut seperti demam diatas 38°C, batuk dan sesak nafas bagi manusia. Selain itu dapat disertai dengan lemas, nyeri otot, dan diare. Pada penderita COVID-19 yang berat, dapat menimbulkan *pneumonia*, sindroma pernafasan akut, gagal ginjal bahkan sampai kematian.

COVID-19 dapat menular dari manusia ke manusia melalui kontak erat dan *droplet* (percikan cairan pada saat bersin dan batuk), tidak melalui udara. Bentuk COVID-19 jika dilihat melalui mikroskop elektron (cairan saluran nafas/ swab tenggorokan) dan digambarkan kembali bentuk COVID-19 seperti virus yang memiliki mahkota. Jumlah penderita dan kasus kematian

---

<sup>42</sup>Ibid., h. 98-101.

akibat infeksi virus *Corona* setiap harinya terus meningkat. Sejauh ini, virus *Corona* terlihat lebih sering menyebabkan infeksi berat dan kematian pada orang lanjut usia (lansia) dibandingkan orang dewasa atau anak-anak. Kelompok lanjut usia sering dikaitkan dengan kelompok yang rentan terhadap berbagai penyakit oleh karena fungsi fisiologisnya berangsur-angsur akan berkurang termasuk sistem imun tubuh. Hingga saat ini, virus *Corona* telah menginfeksi lebih dari 100.000 penduduk dunia dan sekitar 4.000 orang di antaranya dinyatakan meninggal dunia.

Di Indonesia, penemuan kasus pertama Covid -19 dimulai dengan adanya laporan warga negara Jepang dinyatakan positif. Masalahnya, WN Jepang ini baru saja berkunjung ke Indonesia. Pemerintah kemudian langsung menelusuri siapa saja yang melakukan kontak dengan pasien tersebut. “Begitu ada informasi bahwa orang Jepang yang ke Indonesia kemudian tinggal di Malaysia dan dicek di sana positif *Corona*, tim dari Indonesia langsung telusuri. Orang Jepang ke Indonesia bertamu ke siapa, bertemu siapa ditelusuri dan ketemu. Ternyata orang yang terkena virus *Corona* berhubungan dengan 2 orang, ibu 64 tahun dan putrinya 31 tahun”, tutur Presiden Joko Widodo.<sup>43</sup>

Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto menjelaskan dari kedua pasien, salah satunya merupakan guru dansa. Pasien berusia 31 tahun ini lantas melakukan kontak fisik dengan WNA Jepang. Untuk informasi, sebelum ke Indonesia, WNA Jepang ini bermukim di Malaysia sejak 14 Februari 2020 lalu. “Jadi si pasien cewek ini yang 31 tahun itu guru dansa. Dia berdansa

---

<sup>43</sup><https://www.merdeka.com/trending/kronologi-munculnya-covid-19-di-indonesia-hingga-terbit-keppres-darurat-kesehatan-klh.html> diakses pada 6 September 2020 pukul 17.31 WIB.hal. 2

dengan teman dekatnya itu (WNA Jepang),” ujar Terawan kepada wartawan di RSPI Sulianti Saroso, Jakarta Utara, Senin (2/3).

Kronologi lengkapnya yakni pada tanggal 14 Februari 2020, pasien perempuan yang dimaksud merupakan seorang guru dansa dan ia terinfeksi virus *Corona* ketika ia berdansa dengan WNA asal Jepang yang merupakan teman dekatnya. Selang dua hari kemudian pasien mengalami batuk-batuk yang kemudian dilakukan pemeriksaan di rumah sakit terdekat. Pada saat itu pasien diperbolehkan untuk kembali ke rumah atau rawat jalan. Namun, sakit yang dideritanya tidak kunjung sembuh juga disertai sesak nafas dan pada tanggal 26 Februari 2020 pasien tersebut dirujuk ke rumah sakit untuk menjalani rawat inap.

Pada tanggal 28 Februari 2020, pasien tersebut mendapatkan telepon dari temannya yang berada di Malaysia. Dalam percakapan tersebut, pasien memperoleh informasi bahwasannya WNA asal Jepang yang merupakan teman dekatnya itu positif terinfeksi virus *Corona*. Lalu, pasien tersebut pun memberi tahu perawat rumah sakit. Setelah mengetahui informasi ini, pihak rumah sakit langsung memasukkan pasien dalam status pemantauan terkait virus *Corona* untuk menjalankan beberapa tahapan pemeriksaan dan pasien tersebut kemudian dikonfirmasi positif terinfeksi virus *Corona* yang

selanjutnya dipindahkan ke Rumah Sakit Penyakit Infeksi (RSPI) Sulianti Saroso, Jakarta Utara.<sup>44</sup>

Meningkatnya kasus COVID-19 sejak kasus pertama diumumkan di Indonesia, Presiden Joko Widodo (Jokowi) meminta agar masyarakat melakukan *social/physical distancing* guna mencegah penularan COVID-19. Kegiatan yang biasa dilakukan di luar, seperti bekerja, belajar dan beribadah bisa dilaksanakan di dalam rumah. Masa-masa diberlakukannya pembatasan sosial dan pembatasan jarak fisik (*social distancing/ physical distancing*) akibat pandemi COVID-19 ini tentunya menimbulkan ketidaknyamanan bagi semua orang, termasuk kaum lansia. Lansia terpaksa berada di dalam tempat tinggalnya masing-masing yang menyebabkan berkurangnya aktivitas fisik.<sup>45</sup>

Data yang ditemukan melalui website resmi Satuan Tugas Penanganan Covid-19 pada tanggal 6 September 2020 yaitu hasil dari data *ter-update* tersebut, terlihat bahwa pada tanggal 6 September 2020 terjadi tambahan sebanyak 3.444 kasus Covid-19 dan total dari keseluruhan kasus tersebut mencapai 194.109 kasus yang terkonfirmasi, dimana sebesar 24.5% dari kasus terkonfirmasi atau sebanyak 47.509 kasus masih dalam perawatan. Selain itu, terlihat juga angka 71.4% dari kasus terkonfirmasi atau sebanyak 138.575 dinyatakan sembuh. Dan kemudian 4.1% dari terkonfirmasi atau sebanyak 8.025 dinyatakan meninggal dunia.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>Ibid., hal. 4-5.

<sup>45</sup><http://www.padk.kemkes.go.id/article/read/2020/04/23/21/hindari-lansia-dari-covid-19.html> diakses pada 6 September 2020 pukul 17.34 WIB.

<sup>46</sup><https://covid19.go.id/peta-sebaran> diakses pada tanggal 6 September 2020 pukul 23.52 WIB.



Dengan adanya kasus ini, pemerintah mengambil sikap sehingga menjadikannya sebagai dasar pembentukan perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Sistem Keuangan dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Perppu ini lahir sebagai upaya serius pemerintah dalam upaya memerangi penyebaran covid-19 di Indonesia. Dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat mempunyai bias negatif khususnya pada kegiatan sektor ekonomi. Pembatasan-pembatasan kegiatan masyarakat dan pengusaha berujung pada lesunya perekonomian.

Pendapatan negara menjadi minus sedangkan pengeluaran untuk memerangi covid-19 membutuhkan anggaran yang tidak sedikit dan terus meningkat. Keadaan ekonomi yang bergerak negatif lambat laun akan menyusahkan keuangan negara, untuk itulah dibutuhkan tindakan-tindakan cepat khususnya dalam pengelolaan anggaran agar sesuai dan tidak bertentangan dengan hukum. Lahirnya Perppu No. 1 Tahun 2020 sebagai salah satu jawabannya.

Dengan Perppu, tidak ada alasan Pemerintah tidak responsif terhadap sektor keuangan. Dikarenakan sektor keuangan menjadi salah satu sektor yang paling tertekan karena merebaknya Covid-19. Ini antisipasi dimana nilai rupiah begitu tertekan sebagai akibat Pemerintah menghadapi kendala yang *multidimensional* sehingga berkesan lamban menangani Covid-19. Akibatnya

berbagai indikator seperti nilai rupiah, menunjukkan penurunan signifikan, bahkan di bawah nilai fundamentalnya. Tidak sedikit investor yang melepas kepemilikan aset-aset keuangan di Indonesia dan akhirnya menekan rupiah dalam level signifikan.

## **B. Keadaan Darurat Negara Sebagai Dasar Pembentukan PERPPU NO 1 Tahun 2020**

Keadaan darurat dapat diberlakukan sewaktu-waktu dan hal tersebut dibutuhkan sesuai dengan doktrin “*necessity*”, yaitu apabila timbul kebutuhan untuk itu. Hal tersebutlah yang terkandung dalam pasal 12 UUD 1945 sebagai “keadaan bahaya” dan hakikat substansi ‘kegentingan yang memaksa’ yang dirumuskan dalam pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Apabila kebutuhan (*necessity*) yang dimaksud tersebut memang ada disebabkan oleh kejadian atau potensi kejadian yang bersifat luar biasa, Kepala Negara yang dalam hal ini menurut ketentuan UUD 1945 adalah Presiden dapat dan memang harus bertindak untuk mencegah dan mengatasi kondisi yang tidak normal itu.<sup>47</sup>

Penetapan berlakunya keadaan darurat itu harus dilakukan oleh Presiden sebagai kepala Negara sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, yaitu Perpu No. 23 Tahun 1959. Kekuasaan Presiden yang cukup besar berdasarkan UUD 1945 itu berpengaruh terhadap pendelegasian kekuasaan luar biasa pada Presiden dalam Perpu No.23 Tahun 1959. Tanggung jawab pernyataan keadaan bahaya ada pada Presiden. Sebagai konstitusi yang berciri *subjective staatsnoodrecht* dan *subjective noodtoesatand stheorie* hakim tidak

---

<sup>47</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Penerbit Rajawali Press, 2007). h. 294.

dapat menguji pernyataan Keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden. Menurut Perpu Nomor 23 Tahun 1959 posisi penguasa perang tinggi tidak lagi dibawah KSAD melainkan ditangan Presiden.<sup>48</sup>

Keadaan darurat dapat terjadi Pemberlakuan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu Negara yang menganut system pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk:

1. Melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*)
2. Membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*)
3. Memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut
4. Menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut
5. Apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.<sup>49</sup> Karena itu, keadaan darurat tidak selamanya bersifat militer atau keadaan darurat perang yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang cepat dan tepat untuk menyelamatkan bangsa dan negara.

---

<sup>48</sup>Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia*, (Jakarta:Pensil-324,2008), h. 62.

<sup>49</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Penerbit Rajawali Press, 2007). h. 80

Untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat harus memenuhi syarat-syarat baik syarat materil maupun syarat formil. Syarat materil yakni harus ada lembaga negara baru yang berkaitan dengan keadaan darurat tersebut dan harus pula dilengkapi dengan kewenangan baru untuk bertindak dan syarat formilnya adalah bahwa lembaga Negara yang baru tersebut harus bertindak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa dikenal dengan PERPPU secara *general*, adalah hak prerogatif Presiden selaku kepala negara dan juga pemangku kekuasaan tertinggi pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, hak prerogatif ini tertuang dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perppu berada sejajar/setara dengan UU setelah UUD 1945. Frasa “dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa” merupakan terjemahan dari *nood ver ordeningsrecht*, ada dua kata didalam istilah tersebut yakni *nood* dan *ordenen*, *nood* mengandung arti bahaya atau darurat sedangkan *ordenen* berarti mengatur atau menyusun. Secara harfiah *nood ver ordeningsrecht* dapat diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan bahaya/darurat. Menurut penjelasan UUD 1945, perppu perlu diadakan agar keselamatan negara dapat dijamin pemerintah dalam keadaan yang genting.

Dengan demikian, tahapan penerbitan perppu dilakukan dengan cara sebagai berikut. Pertama, adanya situasi bahaya atau situasi genting. Kedua, situasi tersebut dapat mengancam keselamatan negara jika pemerintah selaku

representasi masyarakat tidak secepatnya mengambil tindakan konkret. Ketiga, akibat situasi tersebut dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya dikarenakan apabila menunggu mekanisme oleh DPR memerlukan waktu yang lama. Akan tetapi ketentuan yang mengatur secara detail mengenai kondisi kegentingan yang memaksa didalam peraturan perundang-undangan tidak ada sehingga perppu sewaktu-waktu dapat diselewengkan fungsinya oleh Presiden yang berkuasa untuk kepentingan kekuasaannya dalam waktu sesaat sebelum adanya pembahasan di tingkat DPR.

### **C. Keadaan Darurat sebagai Landasan Pembentukan Perppu di Indonesia**

Banyak kejadian atau peristiwa dalam suatu negara yang dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mampu mengakomodasi kejadian atau peristiwa tersebut karena kejadian atau peristiwa tersebut merubah keadaan Negara dari yang biasa (normal) menjadi Negara dalam keadaan yang luar biasa (tidak normal) atau negara dalam keadaan darurat yang dapat menimbulkan kekacauan dan ancaman bagi bangsa dan negara. Keadaan darurat mempunyai pengertian yang luas, yakni dapat berwujud keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang, keadaan darurat karena bencana alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan (*financial emergency*) atau keadaan darurat yang biasa disebut *welfare emergency* dan lain sebagainya.

Dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata

cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.<sup>50</sup>

Untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat harus memenuhi syarat-syarat baik syarat materil maupun syarat formil. Syarat materil yakni harus ada lembaga negara baru yang berkaitan dengan keadaan darurat tersebut dan harus pula dilengkapi dengan kewenangan baru untuk bertindak dan syarat formilnya adalah bahwa lembaga Negara yang baru tersebut harus bertindak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks negara Indonesia, beberapa syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat, adalah sebagai berikut:

- a. Pernyataan atau deklarasi berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk tertentu yaitu dengan Keputusan Presiden sedangkan pengaturan materil yang diperlukan dalam keadaan darurat tersebut dituangkan dalam bentuk Perppu sebagaimana dimaksud oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945
- b. Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya Presiden, bukan pejabat yang lain
- c. Perpres (Peraturan Presiden) dan Perppu yang dimaksud di atas disahkan dan ditandatangani oleh Presiden serta diundangkan

---

<sup>50</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Penerbit Rajawali Press, 2007). h. 80

- dalam lembaran negara sebagaimana mestinya
- d. Perppu hendaknya menentukan dengan jelas ketentuan-ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan oleh berlakunya Perppu tersebut
  - e. Perpres yang dimaksud harus menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia, misalnya apakah Perppu itu berlaku untuk seluruh wilayah nasional atau hanya berlaku di daerah tertentu saja, seperti halnya di provinsi tertentu atau di kabupaten tertentu
  - f. Perppu dan Perpres tersebut harus pula menentukan dengan pasti lama berlakunya keadaan darurat tersebut. Jika pembatasan semacam itu tidak ditegaskan, berarti Keppres atau Perppu tersebut hanya berlaku selama masa persidangan DPR sampai dengan dibukanya kembali masa persidangan berikutnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD Negara Republik Indonesia 1945
  - g. Segera setelah diberlakukan Perppu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana mestinya. Jika didalam masa persidangan berikutnya DPR tidak atau belu menyatakan persetujuannya, maka Perppu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>Ibid., h. 81.

### **BAB III**

#### **KEADAAN DARURAT NEGARA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA SERTA DALAM PERPPU NO. 1 TAHUN 2020**

Secara umum, keadaan darurat (*State of emergency*) dapat dimaknai sebagai pernyataan penguasa untuk menunda suatu fungsi yang normal dari sejumlah kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislative, dan yudikatif, termasuk juga mengubah kehidupan warga Negara, dan institusi pemerintah, dalam rangka tanggap darurat. Hal ini dikemukakan oleh Carl Schmitt.<sup>52</sup> Dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat ialah keadaan dimana suatu Negara mengalami situasi yang genting hingga mengancam tertib umum dalam satu waktu tertentu yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Menurut Jimly Asshiddiqie ada beberapa kategori sebagai keadaan berbahaya atau darurat, yaitu:

- 1) Keadaan bahaya karena ancaman perang yang datang dari luar
- 2) Keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri
- 3) Keadaan bahaya karena perang di dalam negeri atau pemberontakan
- 4) Keadaan bahaya karena kerusuhan sosial
- 5) Keadaan bahaya karena bencana alam
- 6) Keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu
- 7) Keadaan bahaya karena kondisi keuangan Negara

---

<sup>52</sup> Fajlurrahman Jurdi, "*Hukum Tata Negara Indonesia*", (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), ed. 1 cet. 1. h. 578



8) Keadaan lain dimana fungsi konstitusional tidak dapat bekerja.

Secara yuridis, Undang-Undang Dasar telah mengatur terkait keadaan darurat yang diatur pada pasal 12 UUD 1945. Pasal tersebut berbunyi: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.

Penetapan juga tertuang dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi: “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Dari beberapa pasal diatas dapat dipahami bahwa dalam keadaan darurat presiden diberikan kewenangan untuk mengeluarkan PERPPU untuk menjawab keadaan darurat yang terjadi dalam sebuah negara.<sup>53</sup>

PERPPU merupakan salah satu dari tiga jenis Peraturan Pemerintah (PP).Yakni PP sebagai pengganti UU yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa. PERPPU merupakan jenis perundang-undangan yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni dalam Pasal 22.Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan PERPPU.<sup>54</sup> Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh

---

<sup>53</sup><https://www.google.com/amp/s/www.kompasiana.com/amp/umarfaruq2384/5eadbf-d9097f36335914d316/efektivitas-penganganan-covid-19-dalam-hukum-tata-negara-darurat> diakses pada 14 Maret 2020 pukul 20:45 WIB.

<sup>54</sup>Lihat Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>55</sup> Pasal 1 angka 3 Perpres 87 Tahun 2014 juga tidak memberikan batasan pengertian pada PERPPU melainkan menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan UUD 1945.<sup>56</sup> Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Pembuatan PERPPU didasari oleh adanya kegentingan yang memaksa sesuai Pasal 22 UUD 1945. Pasal tersebut tidak merinci lebih lanjut mengenai kriteria terjadinya “kegentingan yang memaksa”. Batasan mengenai kegentingan yang memaksa kemudian dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menguraikan bahwa PERPPU diperlukan apabila:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>57</sup>

PERPPU ditandatangani oleh Presiden. Setelah diundangkan, PERPPU harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut, dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan PERPPU Menjadi Undang-Undang. Pembahasan RUU tentang penetapan PERPPU menjadi Undang-Undang

---

<sup>55</sup>Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No.12 Tahun 2011.

<sup>56</sup>Lihat pasal 1 Perpres No. 87 Tahun 2014, Lebaran Negara No.199 Tahun 2014.

<sup>57</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU. DPR hanya dapat menerima atau menolak Perppu. Jika Perppu ditolak DPR, maka PERPPU tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku, dan Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Perppu tersebut, yang dapat pula mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.

Letak atau kedudukan PERPPU dalam peraturan perundang-undangan ada pada Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>58</sup>

Maria Farida menjelaskan bahwa PERPPU mempunyai hierarki setingkat dengan UU. Akan tetapi, menurut Maria, PERPPU ini kadang-kadang dikatakan tidak sama dengan UU karena belum disetujui oleh DPR.<sup>59</sup> Proses dan Teknik Pembentukannya mengatakan bahwa selama ini UU selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dan dalam keadaan normal, atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh DPR dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden,

---

<sup>58</sup>Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011.

<sup>59</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 1998). h. 96.

serta disahkan oleh Presiden, sedangkan PERPPU dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR karena adanya “suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa”.<sup>60</sup>

Undang-undang dan Perppu dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang memiliki kedudukan yang sama, hanya saja keduanya dibentuk dalam keadaan yang berbeda. UU dibentuk oleh Presiden dalam keadaan normal dengan persetujuan DPR, sedangkan PERPPU dibentuk oleh Presiden dalam keadaan genting yang memaksa tanpa persetujuan DPR. Kondisi inilah yang kemudian membuat kedudukan PERPPU yang dibentuk tanpa persetujuan DPR kadang-kadang dianggap memiliki kedudukan di bawah UU. Dan PERPPU jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila PERPPU itu disetujui oleh DPR, akan dijadikan UU. Sedangkan, apabila PERPPU itu tidak disetujui oleh DPR, akan dicabut. Karena itu, hierarkinya adalah setingkat/sama dengan Undang-Undang sehingga fungsi maupun materi muatan PERPPU adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan Undang-Undang.<sup>61</sup>

Jadi, pada saat PERPPU telah disetujui oleh DPR dan dijadikan UU, saat itulah biasanya PERPPU dipandang memiliki kedudukan sejajar/setingkat dengan UU. Hal ini disebabkan karena PERPPU itu telah disetujui oleh DPR, walaupun sebenarnya secara hierarki perundang-undangan, fungsi, maupun materi, keduanya memiliki kedudukan yang sama meski PERPPU belum disetujui oleh DPR.

---

<sup>60</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 2007). h. 80.

<sup>61</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanisius, 1998). h. 94.

PERPPU Nomor 1 Tahun 2020 mengatur tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. PERPPU tersebut diterbitkan pada tanggal 31 Maret 2020 menyikapi situasi pandemi Covid-19. Setelah disahkan dalam rapat paripurna DPR pada Selasa 12 Mei 2020, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2020 akhirnya resmi ditetapkan sebagai undang-undang. Penetapan itu dilakukan dengan penerbitan Undang-Undang (UU) No.2 Tahun 2020 (tentang penetapan PERPPU No. 1 Tahun 2020). UU yang ditanda tangani oleh Presiden Joko Widodo pada 16 Mei 2020 ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu pada 18 Mei 2020.

Pandemi Covid-19 secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa implikasi besar bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang diperkirakan dapat turun hingga mencapai 4% atau lebih rendah, tergantung kepada seberapa lama dan seberapa parah penyebaran pandemi Covid-19 memengaruhi atau bahkan melumpuhkan kegiatan masyarakat dan aktivitas ekonomi. Terganggunya aktivitas ekonomi akan berimplikasi kepada perubahan dalam postur APBN tahun anggaran 2020, baik pendapatan negara, belanja negara, maupun sisi pembiayaan. Respons kebijakan keuangan negara dan fiskal dibutuhkan untuk menghadapi risiko pandemi Covid-19.

Implikasi pandemi Covid-19 telah berdampak pula terhadap ancaman semakin memburuknya sistem keuangan. Langkah-langkah penanganan yang berisiko pada ketidakstabilan makroekonomi dan sistem keuangan yang perlu

dimitigasi<sup>62</sup>. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang memadai untuk memberikan landasan yang kuat bagi pemerintah dan lembaga-lembaga terkait untuk pengambilan kebijakan dan langkah-langkah dimaksud. Oleh karena itu, Presiden Joko Widodo menerbitkan PERPPU No.1 Tahun 2020 dan menetapkan tahapan baru dalam penanganan virus *Corona* (Covid-19), yaitu pembatasan sosial berskala besar dengan kekarantinaan kesehatan. Apabila keadaan sangat memburuk, maka dapat menuju darurat sipil. Adapun pertimbangan ditetapkannya PERPPU No.1 Tahun 2020, yaitu:

- a. Bahwa penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) sebagai pandemic pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat;
- b. Bahwa implikasi pandemic *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan focus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman social (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usahadan masyarakat yang terdampak;

---

<sup>62</sup>Mitigasi dalam KBBI berarti tindakan mengurangi dampak bencana.

- c. Bahwa implikasi pandemic *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) telah berdampak pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestic sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (*forward looking*) dalam rangka menjaga stabilitas sector keuangan;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, Pemerintah dan lembaga terkait perlu segera mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan;
- e. Bahwa kondisi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, telah memenuhi parameter sebagai kegentingan memaksa yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Sementara Kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan dalam rangka penanganan pandemic *Corona Virus Disease* 2019

(COVID-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas system keuangan, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan keuangan negara meliputi kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, dan kebijakan pembiayaan; dan
2. Kebijakan stabilitas system keuangan meliputi kebijakan untuk penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.



**BAB IV**

**KEADAAN DARURAT NEGARA DALAM PERPPU NO. 1 TAHUN 2020**

**DI TINJAU DALAM FIQH SIYASAH**

Keadaan darurat dalam islam secara umum yakni suatu keadaan yang mengancam terhadap keberlangsungan penyelenggaraan Negara, ulama fiqih membaginya ke dalam 3 jenis, yakni : pertama, Jihad<sup>63</sup> yang merupakan masdar dalam bahasa Arab yang asal katanya jahada جَدَّ yang berarti ‘berjuang dan berusaha keras’. Jihad dalam konteks keislaman adalah melawan kecenderungan jahat dalam diri sendiri, seperti malas dan dengki. Dalam hal ini sebagaimana Nabi shallallahu alaihi wasallam bersabda:

حَوَاهُو نَفْسَهُ لَرَجُلًا يُخَادِدُ أَنَا لِحَادٍ أَفْضَلُ

“Jihad yang paling utama adalah berjihad berjuang melawan hawa nafsu.”(ibnu Najjar dari Abu Dzarr).

Dalam pengertian diatas jihad memiliki makna yang mencakup perlawanan umat terhadap hawa nafsu dan syeitan (*‘amar ma ‘ruf nahi munkar*);

Kedua, *hirabah*<sup>64</sup> yang dalam bahasa arab artinya “*pembajakan*”, atau “*perang yang melanggar hokum*”. *Hirabah* berasal dari akar kata *h̄rb*, yang berarti “*menjadi marah dan marah*”. Kata benda *ḥarb* (حَرْب, jamak *ḥurūb* حُرُب) berarti “*perang*” dan / atau “*perang*”. Dalam hukum Islam, *ḥirabah* adalah

---

<sup>63</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasaḥ : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT.Grafindo Persada,2002) h. 41-42.

<sup>64</sup> Ramadhan Al-Buthi, Muhammas Sa’id, “al-Jihadfi al-Islam Kaifa Nafhamuh wa Numarisuh, terjemahan Ghafur, M.Abdul, *Fiqh Jihad Upaya-Upaya Mewujudkan Darul Islam Antara Konsep dan Pelaksanaannya*, (Pustaka An-Naba), h. 107

kategori hukum yang terdiri dari perampokan di jalan raya (secara tradisional dipahami sebagai perampasan atau perampokan dengan kekerasan atau pencurian besar-besaran dan berbeda dengan pencurian, yang juga memiliki hukuman berbeda), pemerkosaan, dan terorisme. Arti asli dari akar kata *h̄rb* adalah merampas kekayaan atau harta benda seseorang, dan juga berperang atau melakukan perbuatan berdosa.

Ketiga, *bughat*<sup>65</sup> memiliki makna ancaman yang terlahir dari dalam tubuh umat itu sendiri (pemberontakan). *Bughat* secara bahasa berasal dari jama' باغ (menandingi, mengelak, membandingi, menyaingi), dan الباغى adalah orang dzalim yang mengalahkan dan keluar dari undang-undang. Sedangkan makna البغي adalah الظلم (kedzaliman) dan الفساد (kerusakan) juga bermakna الفساد قصد (bermaksud membuat kerusakan). Menurut Syafi'iyah *Bughat* adalah mereka yang menyelisihi imam dengan keluar dan tidak tunduk kepadanya, atau menolak kebenaran yang ditujukan kepada mereka dengan syarat mereka mempunyai kekuatan dan ta'wil (pemberontak).

Berdasarkan uraian diatas, kondisi darurat Indonesia dalam menangani penyebaran wabah Covid-19 dapat dikategorikan sebagai bentuk jihad yang harus dilakukan oleh pemimpin dan umatnya atau oleh Pemerintah bersama-sama dengan rakyat. Pada satu sisi, Pemerintah dituntut untuk dapat memberikan solusi dan upaya-upaya agar nilai kemaslahatan bagi rakyat dapat terwujud di tengah menghadapi Pandemi global Covid-19 yang kini telah menjadi ancaman nyata. Sebaliknya, di sisi lain, rakyat harus menunjukkan sikap ketaatan dan

---

<sup>65</sup> Muslich, Ahmad Wardhi, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta:Sinar Grafika:2005), h.111.

kedisiplinannya dalam menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Tentunya, pertarungan antara manusia dengan hawa nafsu akan sangat berkejolak dalam kondisi seperti ini, bisa jadi karena beberapa faktor, seperti diantaranya faktor primordialisme politik, fanatisme agama, atau yang lainnya.

Terkait dengan hal ini sebagaimana di dalam Islam, keadaan bahaya disebut dengan darurat. Menurut Al-Layts, kata *ad-dharurat* adalah bentuk jadian dari *al-idlthirar*. Secara bahasa, dua kata ini bermakna sama, yakni suatu kebutuhan yang amat sangat mendesak (*syiddat al-luzum*), sesuatu yang tidak dapat dihindari (*la ghina 'anhu*), atau sesuatu yang memaksa (*alja'ahu*). Menurut al-Hamawy, darurat merupakan batas akhir keterpaksaan yang jika tidak menerjang sesuatu meski dilarang bisa mengancam jiwa.<sup>66</sup> Islam mengajarkan kepada semua pemeluknya untuk terus menjaga tujuan syari'at, karena dengan menjaga hal itu manusia akan menemukan sebuah penghidupan yang akan menghormatinya sebagai manusia, sebagai sebuah tujuan maqashid al-syariah juga secara tidak langsung akan memberikan kepada kita bahwa didalamnya akan menunjukkan sesuatu itu dikatakan membahayakan atau dharurat apabila melanggar dari hal dari tujuan syariat.

Jika mengingat sejarah islam, wabah yang menular pernah terjadi bahkan sejak masa pemerintahan Rasul dan para sahabat. Wabah yang sangat dikenal pada masa kekhalifahannya yakni pes dan lepra. Rasul pun melarang umatnya untuk memasuki daerah yang terkena wabah. Rasulullah bersabda, "Jika kalian

---

<sup>66</sup> Hajar Binti Harun, "Tinjauan Ketatanegaraan Islam Terhadap Darurat Negara Menurut Perundangan Malaysia", (SKRIPSI--- Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2009).

mendengar tentang wabah-wabah di suatu negeri, maka janganlah kalian memasukinya. Tetapi jika terjadi wabah di suatu tempat kalian berada, maka janganlah kalian meninggalkan tempat itu,” (H.R. Bukhari dan Muslim). Inilah metode karantina yang diperintahkan oleh Nabi Muhammad SAW. Nabi Muhammad mendirikan tembok di sekitar daerah yang terjangkit wabah dan menjanjikan bagi mereka yang bersabar akan mendapat pahala sebagai mujahid di jalan Allah.

Pada masa Khalifah Umar bin Khattab juga pernah terjadi wabah yang bernama wabah Tha'un'Amwas. Wabah ini terjadi di Syam (Syria) pada tahun 16 Hijriyah atau 640 Masehi. Awalnya menyerang sebuah desa kecil bernama Amwas yang terletak di Palestina antara Jerusalem dan Al-Ramlah. Wabah ini menyerang tentara Arab yang sedang berada di Amwas pada bulan Muharram dan Safar pada 638 dan 639 M. Wabah Amwas awalnya menimpa pasukan Arab Muslim di kota ini sebelum menyebar ke seluruh Syam dan Palestina, dan kemudian Mesir dan Irak. Akibat dari wabah ini menewaskan antara 20.000 hingga 25.000 prajurit Muslim juga anggota keluarga yang meninggal dan bukan hanya itu, peristiwa ini juga menewaskan beberapa sahabat nabi yang beberapa diantaranya adalah Abu Ubaidah bin Jarrah, Muadz bin Jabal, Yazid bin Abi Sufyan, dan Syurahbil bin Hasanah. Saat itu, Umar bin Khattab membatalkan niatnya masuk ke daerah Syam yang terserang wabah. Keputusan itu diambil setelah melewati banyak permusyawaratan yang tidak menemukan titik temu. Ada yang menyarankan agar Umar tetap melanjutkan perjalanan ke Syam, namun tak sedikit yang memintanya kembali ke Madinah. Kemudian Umar memutuskan untuk kembali ke Madinah dan tidak melanjutkan untuk datang ke tempat berlangsungnya wabah

tersebut. Atas keputusannya itu, Abu Ubaidah bin Al-Jarrah sempat tidak sepakat, akan tetapi Umar masih berusaha meyakinkan pilihannya kepada Abu Ubaidah yang kemudian datanglah Abdurrahman bin Auf dan menjelaskan bahwa apa yang akan dilakukan Umar, persis dengan sabda Rasulullah SAW: “Apabila kalian mendengar ada suatu wabah di suatu daerah, maka janganlah kalian mendatanginya. Sebaliknya kalau wabah tersebut berjangkit di suatu daerah sedangkan kalian berada di sana, maka janganlah kalian keluar melarikan diri darinya.”

Umar bin Khattab kemudian meminta Abu Ubaidah untuk meninggalkan Syam. Namun Abu Ubaidah menolak dan tetap tinggal di Syam. Dia kemudian terkena wabah dan meninggal dunia. Muaz bin Jabal yang menggantikan Abu Ubaidah sebagai Gubernur Syam juga meninggal dunia terkena wabah. Kemudian Amr bin Ash menjabat sebagai gubernur dan ia mengatasi wabah tersebut dengan menganalisa penyebab munculnya wabah, lalu melakukan isolasi dan memisahkan antara orang yang sakit dan orang yang sehat. Setelah kebijakannya ini, wabah penyakit di Syam berangsur-angsur mereda dan wilayah tersebut mulai pulih.<sup>67</sup>

Kalangan ulama fiqih memberikan batasan tentang bagaimana seharusnya seorang pemimpin berbuat untuk umat dalam Islam. Untuk mewujudkan Pemerintahan yang baik dan mencapai nilai-nilai kemaslahatan, Islam memiliki banyak kaidah yang harus dipatuhi dan diimplementasikan oleh Pemerintah atau pemimpin. merupakan salah satu dari sekian banyak kaidah tentang kepemimpinan:

---

<sup>67</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Wabah\\_Amwas](https://id.wikipedia.org/wiki/Wabah_Amwas) diakses pada 28 November 2020 pukul 20.27 WIB.

## تَصَرُّفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Tindakan kebijakan imam (kepala Negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan.” [Al-Asybah wa an-Nazā’ir oleh as-Sayūṭī, h. 202; oleh Ibn Nujaim, h. 137]<sup>68</sup>

Kaidah ini mengandung arti bahwa apapun kebijaksanaan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya. Sebab kalau aspirasi rakyat tersebut tidak diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak akan efektif berlaku. Dalam hal ini, pemerintah tidak boleh menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang merugikan rakyat. Karena itu, kebijakan pemerintah harus sejalan dengan kepentingan umum, dan bukan untuk kepentingan golongan tertentu atau diri sendiri.<sup>69</sup>

Sebagaimana dalam tinjauan fiqh siyasah, penetapan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini termasuk ke dalam Siyasah Dusturiyah. Menurut al-Mawardi dalam kitabnya yang berjudul *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, siyasah dusturiyyah menyangkut tentang peraturan perundang-undangan.<sup>70</sup> Sedangkan menurut T.M. Hasbi Ash-Shiddiqieqy, siyasah dusturiyyah berarti menyangkut tentang politik pembuatan perundang-undangan.<sup>71</sup> Arti kata Dusturiyyah berasal dari kata *dusturi* yang merupakan bahasa Persia. Dalam bahasa arab, *dustur* merupakan kata serapan yang pengertiannya berkembang menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Sedangkan menurut istilah,

<sup>68</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), ed. 1, cet. 2, h. 18.

<sup>69</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), ed. 1, cet. 2, h. 17-20.

<sup>70</sup> Abu Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyya*, (Beirut: Dar al-Fiqr), t.tp.

<sup>71</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 14-15

*dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik secara tidak tertulis (konvensi), maupun tertulis. Kata *dustur* juga menjadi kata serapan di Indonesia yang artinya undang-undang dasar suatu Negara.<sup>72</sup> Selain itu ada juga sumber-sumber fiqh dusturiyah, yaitu:

- a. Al-qur'an, yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat.
- b. Al-hadits, terutama hadits-hadit yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasul SAW didalam menerapkan hukum di negeri Arab.
- c. Kebijakan-kebijakan Khulafahu Rasyidin didalam mengendalikan pemerintahan, meskipun mereka mempunyai perbedaan didalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan sifat dan wataknya masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu Reorientasi.
- d. Ijtihad ulama didalam mencapai kemaslahtan umat, misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.
- e. Adat kebiasaan suatu bangsa, yang tidak berentangan dengan prinsip-prinsip al-qur'an dan hadits. Ada kemungkinan adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang disebut konversi.<sup>73</sup>

Adapun tinjauan Fiqh Siyasah yang berkaitan dengan PERPPU No. 1 Tahun 2020 yang membahas masalah perundang-undangan negara disebut dengan Siyasah Dusturiyah yaitu:

---

<sup>72</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 178.

<sup>73</sup> Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 1971), h. 157.

1. Membahas tentang konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara)
2. Membahas legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang)
3. Membahas lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta umah yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut
4. Membahas konsep negara hukum dalam siyasah syar'iyah, tujuan dan tugas-tugas negara dalam fiqh siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Berkaitan dengan penerbitan PERPPU dalam hal ihwal kegentingan memaksa atau apabila Negara berada dalam keadaan darurat, Islam sendiri memberikan keringanan ataupun kelonggaran bagi pemegang kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden/khalifah untuk mengambil tindakan-tindakan yang menurut sifatnya bukan berdasarkan hukum dasar. Menurut Wahbah az-Zuhaili, di dalam hukum pemerintahan, apabila disadari bahwa pemerintahan dalam keadaan bahaya, dimana keadaan itu menuntut campur tangan dengan segera untuk memelihara keamanan, ketenangan, atau kesehatan umum, maka dalam keadaan seperti itu, pemerintah dibolehkan memutuskan hukum secara langsung tanpa menunggu keputusan hakim atau dalam hal ini DPR (legislatif), karena jika pembuatan undang-undang harus menunggu kesepakatan dengan DPR dulu maka tentu akan sangat lama sementara permasalahan yang terjadi di suatu Negara harus segera diselesaikan.



Presiden/Khalifah selaku kepala negara harus menghilangkan kemafsadatan/darurat dari rakyatnya. Memutuskan hukum (membuat peraturan) secara langsung adalah hak pemerintah untuk menerapkan sendiri semua perintahnya terhadap rakyatnya melalui kekuatan paksa, tanpa melalui birokrasi yang semestinya yaitu persetujuan DPR. Karena hal ini untuk menghindari bahaya yang ada di suatu Negara dan supaya mendapatkan manfaat. Seperti dalam kaidah fiqhiyah:

قَرَأَ الْقَائِدُ أَوْ لَمِيَّتُهُ بِالْمَصَالِحِ

"Menguji dari isinya, harus lebih dipertimbangkan dari bentuknya." 

Kelonggaran yang diberikan oleh Islam tentunya juga masih dibatasi oleh syari'at yaitu tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an dan Hadits. Persyaratan lain untuk berijtihad menetapkan suatu hukum baru, khilafah/imam (kepala Negara) harus mementingkan kepentingan umat islam secara kaffah, bahwa apa pun kebijaksanaan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya. Karena jika aspirasi rakyat tersebut tidak diperhatikan, maka keputusan Pemerintah tidak akan efektif berlaku.

Menurut kalangan ulama Ushul, yang dimaksud dengan keadaan darurat yang membolehkan seseorang melakukan hal-hal yang dilarang adalah keadaan yang memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) kondisi itu mengancam jiwa dan anggota badan.
- b) keadaan darurat yang hanya dilakukan sekedarnya dan dalam arti tidak melampaui batas.

- c) tidak ada jalan lain yang halal kecuali dengan melakukan yang dilarang. Jadi dari kaidah ini dapat disimpulkan, bahwa dalam keadaan (sangat) terpaksa, maka orang diizinkan melakukan perbuatan yang dalam keadaan biasa terlarang, karena apabila tidak demikian, mungkin akan menimbulkan suatu kemudharatan pada dirinya.<sup>74</sup>

Dalam keadaan yang genting seperti saat ini, dengan mempertimbangkan dalil-dalil dari al-Quran dan as-Sunnah al-Maqbulah yang dipahami sesuai dengan manhaj tarjih dan berpedoman kepada nilai-nilai dasar ajaran Islam dan prinsip-prinsip yang diturunkan, para ulama dan ahli agama hanya menggunakan hadis-hadis yang shahih dan meninggalkan hadis dha'if dalam berhujjah supaya berhati-hati dalam berfatwa dan hanya menggunakan dalil-dalil yang otoritatif dalam membimbing ummat. Adapun hadist-hadist shahih menurut Muhammadiyah yang bisa dijadikan sebagai hujjah dalam membimbing umat antara lain sebagai berikut:

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الطَّاعُونَ آيَةُ الرَّجْزِ ابْتَلَى اللَّهُ  
عَزَّ وَجَلَّ بِهِ نَاسًا مِنْ عِبَادِهِ فَإِذَا سَمِعْتُمْ بِهِ فَلْتَدْخُلُوا عَلَيْهِ وَإِذَا وَقَعَ  
بِأَرْضٍ وَأَنْتُمْ بِهَا فَلَا تَفِرُّوا مِنْهَا

*“Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Tha’un (wabah penyakit menular) adalah suatu peringatan dari Allah Subhanahu Wa Ta’ala untuk menguji hamba-hamba-Nya dari kalangan manusia. Maka apabila kamu mendengar penyakit itu berjangkit di suatu negeri, janganlah kamu masuk ke negeri itu dan apabila wabah itu berjangkit di negeri tempat kamu berada, jangan pula kamu lari daripadanya.” (HR Bukhari dan Muslim dari Usamah bin Zaid).*

<sup>74</sup> Abdul Mudjib, *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2010), h. 37.

قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَا يُورِدَنَّ مُمْرِضٌ عَلَى مُصِحِّ

*Nabi shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Janganlah yang sakit dicampurbaurkan dengan yang sehat.” (HR Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah).*

Dari nilai-nilai dasar ajaran ini diturunkan sejumlah prinsip yang mengutamakan penghindaran kemudarat dan pemberian kemudahan dalam menjalankan agama yang bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan. Hal ini sebagaimana yang telah dijelaskan dalam firman Allah swt:

4. QS al-Baqarah [2] ayat 155-157:

وَلَنَبْلُوَنَّكُمْ بِشَيْءٍ مِّنَ الْخَوْفِ وَالْجُوعِ وَنَقْصٍ مِّنَ الْأَمْوَالِ وَالْأَنْفُسِ

وَالثَّمَرَاتِ وَبَشِّرِ الصَّابِرِينَ (٥٥١) الَّذِينَ إِذَا أَصَابَتْهُمُ مُصِيبَةٌ قَالُوا

إِنَّا لِلَّهِ وَإِنَّا إِلَيْهِ رَاجِعُونَ (٦٥١) أُولَئِكَ عَلَيْهِمْ صَلَوَاتٌ مِّن رَّبِّهِمْ

وَرَحْمَةٌ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُهْتَدُونَ (٧٥١)

Ayat 155: “*Sungguh akan Kami berikan cobaan kepadamu, dengan sedikit ketakutan, kelaparan, kekurangan harta, jiwa dan buah-buahan. Berikanlah berita gembira kepada orang-orang yang sabar*”; Ayat 156 “*(yaitu) orang-orang yang apabila ditimpa musibah, mereka mengucapkan: “Innā lillāhi wa innā ilaihi rāji‘ūn (sesungguhnya kami adalah milik Allah dan kepada-Nya kami kembali)*”; Ayat 157 “*Mereka itulah yang mendapat keberkatan yang sempurna dan rahmat dari Tuhan mereka dan mereka itulah orang-orang yang mendapat petunjuk*”.

5. QS al-Ḥadīd [57] ayat 22-23:

مَا أَصَابَ مِنْ مُصِيبَةٍ فِي الْأَرْضِ وَلَا فِي أَنْفُسِكُمْ إِلَّا فِي كِتَابٍ  
 مِنْ قَبْلِ أَنْ نَبْرَأَهَا ۗ إِنَّ ذَلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرٌ (٢٢) لِكَيْلَا تَأْسَوْا  
 عَلَىٰ مَا فَاتَكُمْ وَلَا تَفْرَحُوا بِمَا آتَاكُمْ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ كُلَّ مُخْتَالٍ  
 فَخُورٍ (٣٢)

Ayat 22: “Tiada suatu bencanapun yang menimpa di bumi dan (tidak pula) pada dirimu sendiri melainkan telah tertulis dalam kitab (Lauhul Mahfuzh) sebelum Kami menciptakannya. Sesungguhnya yang demikian itu adalah mudah bagi Allah”; Ayat 23: “(Kami jelaskan yang demikian itu) supaya kamu jangan berduka cita terhadap apa yang luput dari kamu, dan supaya kamu jangan terlalu gembira terhadap apa yang diberikan-Nya kepadamu. Allah tidak menyukai setiap orang yang sombong lagi membanggakan diri”.

6. QS at-Tagābun [64] ayat 11:

مَا أَصَابَ مِنْ مُصِيبَةٍ إِلَّا بِإِذْنِ اللَّهِ ۗ وَمَنْ يُؤْمِنْ بِاللَّهِ يَهْدِ اللَّهُ قَلْبَهُ ۗ وَاللَّهُ  
 بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

“Tidak ada suatu musibah pun yang menimpa seseorang kecuali dengan ijin Allah; dan barangsiapa yang beriman kepada Allah niscaya Dia akan memberi petunjuk kepada hatinya. Allah Maha Mengetahui segala sesuatu”.<sup>75</sup>

<sup>75</sup>Al-Qur’an.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Setelah peneliti menguraikan pembahasan dalam skripsi ini, maka kesimpulan yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah:

1. Keadaan darurat ialah keadaan dimana suatu Negara mengalami situasi yang genting hingga mengancam tertib umum dalam satu waktu tertentu yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal. Undang-Undang Dasar telah mengatur terkait keadaan darurat yang diatur pada pasal 12 UUD 1945. Penetapannya juga tertuang dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, juga didasari oleh adanya kegentingan yang memaksa sesuai Pasal 22 UUD 1945. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2020. Pandemi Covid-19 merupakan keadaan darurat Negara yang secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa implikasi bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia khususnya di Indonesia. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk membuat PERPPU Nomor 1 Tahun 2020 mengatur tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.

2. Kondisi darurat Indonesia dalam menangani penyebaran wabah Covid-19 dapat dikategorikan sebagai bentuk jihad yang harus dilakukan oleh pemimpin dan umatnya atau oleh Pemerintah bersama-sama dengan rakyat. Tinjauan fiqh siyasah tentang penetapan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) ini termasuk ke dalam Siyasah Dusturiyah yang menyangkut tentang peraturan perundang-undangan dan politik pembuatan perundang-undangan.

## **B. SARAN**

Adapun saran yang dapat di buat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Disarankan agar PERPPU No. 1 Tahun 2020 tetap diawasi dalam menjalani kebijakannya, transparan dalam implementasinya khususnya anggaran yang dikeluarkan, tidak dimanfaatkan oleh kepentingan pribadi, korupsi, serta menghindari tindakan salah satu pihak dapat berubah menjadi kerugian pada pihak yang lain setelah transaksi keuangan telah terjadi, serta tetap mematuhi dan mendukung PERPPU No. 1 Tahun 2020 untuk keselamatan bersama sehingga Covid-19 ini bisa diatasi segera dengan baik.
2. Disarankan kepada kita semua untuk tetap menjaga serta melindungi diri sendiri dan keluarga dari penyebaran Covid- 19 sehingga kita bisa bersama menjalani hidup normal.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Affandi, Muchtar, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 1971).

Al-Quran Surah al-Baqarah [2] ayat 155-157, *Al-Qur'an dan Terjemah Dilengkapi Tajwid Warna*, (Jakarta: Dharma Art, 2015).

Al-Quran Surah al-Ḥadīd [57] ayat 22-23, *Al-Qur'an dan Terjemah Dilengkapi Tajwid Warna*, (Jakarta: Dharma Art, 2015).

Al-Quran Surah at-Tagābun [64] ayat 11, *Al-Qur'an dan Terjemah Dilengkapi Tajwid Warna*, (Jakarta: Dharma Art, 2015).

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

Djazuli, A. H., “*Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syariah*”, (Jakarta: Kencana, 2003), edisi revisi.

Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia*, (Jakarta: Pensil-324, 2008).

Ibrahim, Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005).

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014).

Jurdi, Fajlurrahman, “*Hukum Tata Negara Indonesia*”, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), ed. 1 cet. 1

Mawardi, Abu Hasan Al-, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fiqr),  
t.tp.

Mudjib, Abdul, *Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2010).

Pulungan, J. Suyuthi, "Universalisme Islam", (Jakarta: PT. Moyo Segoro  
Agung, 2002).

Rusli, Hardijan, *Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana? Law  
Review*, (Penelitian Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006).

Sa'id, Muhammas dan Ramadhan Al-Buthi, *al-Jihadfi al-Islam Kaifa  
Nafhamuh wa Numarisuh, terjemahan Ghafur, M. Abdul, Fiqih Jihad  
Upaya-Upaya Mewujudkan Darul Islam Antara Konsep dan  
Pelaksanaannya*, (Pustaka An-Naba).

Sihombing, Herman, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan,  
1996).

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan  
Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar  
dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

Wardhi, Ahmad dan Muslich, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar  
Grafika: 2005).



## **B. Jurnal**

Hartati, *Kewenangan Pengujian Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dalam Keadaan Darurat Menurut Sistem Hukum Indonesia*, Jurnal Al-Risalah, Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan Volume 15, Noor 2, Desember 2015.

Harun, Hajar Binti, “*Tinjauan Ketatanegaraan Islam Terhadap Darurat Negara Menurut Perundangan Malaysia*”, (SKRIPSI--- Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2009).

Nuh, Muhammad Syarif, dalam Jurnal *Ius Quia Iustum Law Journal of Islamic University of Indonesia*, berjudul “*Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*”. (Vol 18, No 2, 2011).

Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, Ahmad Ramzy, dalam jurnal *Salam Jurnal Sosial & Budaya Syar’i* berjudul “*Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*”, (Vol. 7, No. 7, 2020).

## **C. Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020 pasal 2 ayat (1) huruf a, b, dan c.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2020 pasal 27 ayat (1), (2), dan (3).

Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014, Lembaran Negara No.199 Tahun 2014, Pasal 1.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1).

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22.

Undang-Undang No.12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 4.

Undang-undang No.12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1)

#### **D. Internet**

<https://covid19.go.id/peta-sebaran>

<http://dpr.go.id/berita/detail/id/28288/t/pelaksanaan+perppu+no+1+tahun+2020+tetap+perlu+transparansi/>

[https://id.wikipedia.org/wiki/Wabah\\_Amwas](https://id.wikipedia.org/wiki/Wabah_Amwas)

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-jabar/baca-artikel/13212/Mengawal-Pemulihan-Ekonomi-Pasca-Pandemi-Covid-19.html>

<http://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2020/4/28/14541841/ada-payung-hukum-lain-perppu-nomor-1-tahun-2020-dinilai-tidak-urgen>

<https://www.google.com/amp/s/www.kompasiana.com/amp/umarfaruq2384/5eadbfd9097f36335914d316/efektivitas-penganan-covid-19-dalam-hukum-tata-negara-darurat>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cb7dd8f09254/3-aturan-ini-jadi-rujukan-utama-dalam-hukum-tata-negara-darurat>

<https://www.merdeka.com/trending/kronologi-munculnya-covid-19-di-indonesia-hingga-terbit-keppres-darurat-kesehatan-klh.html>

<http://www.padk.kemkes.go.id/article/read/2020/04/23/21/hindari-lansia-dari-covid-19.html>

Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/beleid> diakses pada 14 September 2020 pukul 00.16 WIB.