

Rekonstruksi Pengaturan Hukum Keadaan Bahaya di Indonesia¹

Oleh
Mohammad Fajrul Falaakh²

Mundurinya Presiden Soeharto di tengah masa jabatannya, pada tanggal 21 Mei 1998, segera diikuti dengan pergantian penguasa (presiden). Dari sudut hukum konstitusi yang berlaku waktu itu, naiknya Wakil Presiden BJ Habibie menggantikan Presiden Soeharto merupakan peristiwa yang normal. Namun konteks peristiwa itu menjadikan pemerintahan Habibie berwatak sementara.

Kesementaraan itu terbukti, ketika Presiden Habibie dan MPR menyetujui percepatan pemilihan umum (pemilu) dalam Sidang Istimewa MPR bulan November 1998. Menurut kalender ketatanegaraan, pemilu baru akan dilaksanakan pada tahun 2003 karena pemilu sebelumnya berlangsung tahun 1997. Namun pemerintahan Habibie harus mengakomodasi tuntutan reformasi politik untuk mempercepat pemilu yang dijadualkan tahun 1999, apa lagi partai-partai baru telah bermunculan. Sebagai konsekuensinya, berbagai undang-undang yang terkait dengan pemilu harus diubah.

Pemilu 1999 akhirnya diselenggarakan berdasarkan kerangka kelembagaan yang baru, menggantikan "tiga undang-undang politik" yang lama, meskipun disusun dalam waktu yang singkat. Tiga UU politik yang baru dihasilkan oleh pemerintahan sementara, yang terkendala oleh keterbatasan waktu dalam merumuskan dan membahasnya.³ Meskipun coba menampung pandangan-pandangan yang berkembang di luar kelompok yang berkuasa, namun kekurangan-kekurangannya tetap ada. Hal ini merupakan salah satu akibat dari kendala waktu tersebut.⁴

Bukan hanya ketergesaan waktu yang telah mewarnai proses legislasi tersebut. Berbagai produk hukum dapat dikatakan mencerminkan kepentingan dan kondisi tolak-tarik politik yang berkembang. *UU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya tahun 1999* (UU PKB 1999) yang kemudian ditunda penerapannya,

¹ Disampaikan dalam *Focus Group Discussion on Security Sector Reform*, Jakarta, 4 Februari 2003. Pembahasan tentang aspek legislasi dalam tulisan ini disandarkan pada Mohammad Fajrul Falaakh, et.al, 2001: *Laporan Academic Review atas UU Penanggulangan Keadaan Bahaya 1999* (Bab Pendahuluan). Pembahasan tentang aspek amandemen konstitusi disandarkan pada Mohammad Fajrul Falaakh, et.al, 2002: *Laporan Kajian Rekonstruksi Pengaturan Hukum Keadaan Bahaya*.

² Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta; Anggota Komisi Hukum Nasional.

³ Kerangka kelembagaan itu adalah tentang pemilu (UU No. 3/1999), kepartaian (UU No. 4/1999) serta lembaga-lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat (UU No. 5/1999).

⁴ Padahal, pemerintahan Habibie telah menghasilkan sekitar 60-an undang-undang hanya dalam waktu 17 bulan.

meskipun sudah disetujui oleh DPR dan menunggu pengundangannya oleh pemerintah, tidak lepas dari faktor ini.⁵

Tulisan ini menekankan kebutuhan rekonstruksi pengaturan hukum tentang keadaan bahaya. Pembahasan disampaikan untuk membantu munculnya perdebatan yang informatif (*informed debate*) dan analisis yang bernalar (*reasoned analysis*). Dua kelompok peraturan dibicarakan sekaligus, yaitu UU PKB 1999 dan Pasal 12 UUD 1945, dengan sejumlah pertanyaan di bawah ini akan memandu pembahasan dimaksud.

Untuk apa dan dalam konteks apakah UU PKB 1999 dibuat? Apa yang terjadi di luar dan di dalam lembaga legislatif? Apa yang terjadi sejak RUU disahkan (*adopted*) oleh DPR? Mengapa UU PKB ditolak masyarakat? Bagaimana hukum konstitusi digunakan untuk menghadapi keadaan tersebut: apa status UU yang belum diundangkan, bagaimana jika terkatung-katung cukup lama, dan bagaimana pula status UU PKB pasca-amandemen konstitusi? Cukup memadaikah titik taut (*point of reference*) yang kini berlaku dalam hukum konstitusi?

UU PKB 1999

Untuk mewujudkan mandat MPR,⁶ Menhankam *ad-interim* Jenderal Feisal Tanjung mengajukan *RUU Keselamatan dan Keamanan Negara* (RUU KKN) dan *RUU Rakyat Terlatih* (RUU Ratih) ke DPR pada bulan Juli 1999. Namun komentar segera bermunculan dari tokoh masyarakat dan partai-partai baru, agar RUU-KKN ditunda pembahasannya. Masalah rakyat terlatih juga mendapat sorotan kritis, karena asosiasinya dengan praktik kekerasan politik yang banyak melibatkan kelompok-kelompok para-militer seperti "pengamanan swakarsa."

DPR mulai membahas RUU KKN pada bulan Agustus 1999. Karena protes yang meluas terhadap isinya, maka pada awal September 1999 DPR dan pemerintahan Habibie mengganti RUU KKN

⁵ Laporan ini menyebut sebagai Undang-undang, karena rancangan yang diajukan pemerintah telah mendapatkan persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR. Masalah yuridis yang muncul adalah pengundangan (*enactment*) yang belum dilakukan, sehingga UU tersebut belum dapat diberlakukan dalam masyarakat (*inoperative law*). Karena itu dapat dikatakan, UU-PKB 1999 sudah merupakan undang-undang, tetapi tidak atau belum diundangkan.

⁶ Mandat tersebut tercantum dalam Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang *Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara*. Ketetapan ini dihasilkan dalam Sidang Istimewa MPR, November 1998. Sidang MPR sebelumnya diselenggarakan bulan Maret 1998, yang telah melahirkan *Garis-garis Besar Haluan Negara* (GBHN) serta menetapkan Presiden dan Wakil Presiden. Penyelenggaraan SI-MPR 1998 mencerminkan kondisi politik yang mendesak pemerintahan transisional Presiden Habibie. Nama Ketetapan MPR itu juga menunjukkan usaha pemerintahan Habibie untuk mencoba mengendalikan situasi dan kondisi politik yang berubah cepat, dan akhirnya tidak menguntungkannya. SI MPR 1998 itu akhirnya juga menyetujui percepatan pemilihan umum 1999.

menjadi RUU PKB dengan mengubah isinya.⁷ Namun demonstrasi menentang RUU PKB tetap marak, bahkan di Gedung MPR/DPR Senayan, Jakarta, yang mengakibatkan bentrokan antara demonstran dengan aparat dan banyaknya demonstran yang terluka. Unjuk rasa meluas ke daerah-daerah lain dan korban bertambah.

Meskipun mendapatkan protes bertubi-tubi dari banyak kalangan, namun DPR dan pemerintah Habibie tetap melanjutkan pembahasan RUU tersebut. RUU PKB disetujui menjadi UU pada tanggal 23 September 1999, dalam Sidang Pleno DPR yang, menurut catatan, hanya dihadiri 205 dari 500 orang anggotanya.

Tetapi unjuk rasa menolak UU PKB tidak berhenti. Mahasiswa meninggal sebagai korban dalam unjuk rasa di Jakarta (Tragedi Semanggi II). Bola salju protes juga belum berhenti di daerah. Demonstrasi menentang UU PKB 1999, dalam slogan-slogan anti-militer dan pemerintahan transisi, tetap berlanjut dan mengakibatkan korban meninggal di Universitas Lampung. Akhirnya Kapuspen TNI Mayjen Sudradjat mengumumkan penundaan UU PKB.

UU PKB 1999, yang disandarkan pada Ketetapan MPR No. X/MPR/1998, telah disiapkan secara tergesa-gesa oleh pemerintahan transisi, khususnya oleh militer, yang sedang disorot kritis oleh gerakan reformasi dan masyarakat luas. Penolakan tersebut menegaskan kecurigaan atas maksud tersembunyi kalangan militer, sekaligus paradoks yang terus-menerus antara keamanan versus kebebasan.⁸ Selain itu, unsur militer yang melekat dalam perancangan, pengajuan, dan isi UU PKB telah berhadapan dengan aspirasi-aspirasi demokratik yang berkembang di tengah transisi. UU PKB lebih dilihat sebagai simbol keinginan militer untuk terlibat dalam masalah-masalah politik. Kuatnya aspirasi ini, serta resistensi dan kecurigaan terhadap militer, menyebabkan kandungan UU PKB yang relatif lebih baik dari UU No. 23/Prp/1959, terkaburkan.⁹ Kasus UU-PKB juga membuktikan kesulitan pemerintahan transisi dalam menghela perubahan hukum, jika tidak memenuhi faktor politis, sosiologis dan filosofis.

Dapat dimengerti bahwa usaha memberlakukan UU PKB 1999 ditempuh melalui amandemen konstitusi. Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999 (SU MPR 1999) hendak memasukkan usulan amandemen mengenai pengundangan (*enactment*) produk legislasi. Dalam Komisi C SU MPR 1999 diusulkan, jika RUU yang telah disahkan oleh pemerintah dan DPR tidak segera diundangkan oleh pemerintah dalam 30 hari maka dinyatakan berlaku secara otomatis (semacam *automatic enactment*). Mengingat penolakan atas isi UU PKB, banyak pihak dalam SU MPR 1999 mengajukan keberatan terhadap usul amandemen di atas. Akhirnya *Perubahan Pertama UUD*

⁷ Lihat Tabel perbandingan legislasi.

⁸ Selanjutnya lihat RN Berki, 1986: *Security and Society: Reflections on Law, Order and Politics*, London-Melbourne: JM Dent & Sons Ltd., khususnya Bab 1.

⁹ Lihat Tabel perbandingan legislasi.

1945 tidak mencantumkan usul tersebut. Tetapi usul ini muncul kembali dalam Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2000 (ST MPR 2000) dan dicantumkan dalam *Perubahan Kedua UUD 1945*.¹⁰

Berdasarkan perubahan ini, Pimpinan DPR hasil Pemilu 1999 mengingatkan pemerintah agar mempelajari UU PKB dan segera mengundangkannya.¹¹ Namun pemerintahan baru Indonesia tidak ingin mengundangkannya, seperti ditegaskan oleh Wapres Megawati, sehingga UU PKB tetap menjadi kontroversi konstitusional dari akhir tahun 2000 hingga awal 2001. Pemerintah dan DPR akhirnya bersepakat (25/1/2001) untuk "menidurkan" UU PKB dan berencana mengajukan *RUU Keadaan Darurat*. Kasus UU PKB 1999 merupakan contoh, UU dan hasil amendemen dibekukan secara politis.

Uraian tentang pengajuan dan pembatalan UU PKB 1999 menunjukkan kesulitan pemerintahan transisi dalam mendorong perubahan hukum. Usaha mengegolkannya melalui amendemen konstitusi pun tidak berhasil, karena kandungannya dinilai belum mencerminkan kepentingan masyarakat dan prinsip-prinsip demokrasi. Konteks perkembangan sosial-politik dan reposisi militer di Indonesia juga menjadi faktor yang tidak melancarkan adopsi UU tersebut.

Amandemen Pasal 12?

Ketika konsensus politik baru dan kepastian hukum tidak tercapai, maka kenyataan politik dan hukum terus berjalan. Pemerintah mengeluarkan Keppres No. 88/2000 (tanggal 26 Juni 2000), yang menetapkan "Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Maluku Utara." Selain merujuk ketentuan UUD 1945 Pasal 12, Keppres juga merujuk UU No. 23/Prp/1959 yang hendak digantikan dengan UU PKB dan *RUU Keadaan Darurat*.

Peristiwa ini tampak paradoksal. Di satu sisi, masyarakat menolak UU yang berbau militer. Di sisi lain, masyarakat membiarkan UU No. 23/Prp/1959 yang lebih militeristik tetap berlaku dan digunakan di Maluku. Munculnya Keppres tersebut bahkan berdasarkan permintaan banyak pihak, khususnya dari kepulauan Maluku, dan masyarakat tidak melancarkan protes.

Lebih menarik, dari sudut pandang konstitusi, Pasal 12 UUD 1945 tidak termasuk agenda amendemen konstitusi. Pasal ini berbunyi: "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan oleh UU."

Pertama, MPR tidak menunjukkan perhatian yang komprehensif dalam melakukan amendemen konstitusi untuk sektor keamanan. Amendemen terhadap Pasal 30 dipandang telah mencukupi,

¹⁰ Lihat Pasal 20 ayat (5) hasil amendemen, yang berbunyi: "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama [oleh DPR dan Presiden] tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan."

¹¹ Dalam konsultasi antara DPR dan Presiden, 10 Oktober 2000.

meskipun menyisakan masalah yang krusial.¹² Padahal ketentuan tentang keadaan bahaya dalam Pasal 12 juga termasuk sektor keamanan.

Kedua, amandemen konstitusi tentang kekuasaan kepala negara tidak langsung terkait dengan kepentingan rakyat banyak. Maka justru tidak beralasan bahwa Pasal 12, yang substansinya langsung berimplikasi pada rakyat, tidak disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan. Deklarasi negara dalam keadaan bahaya (*noodtoestand/siege*) harus dikontrol melalui lembaga-lembaga politik, agar tindakan presiden sebagai kepala negara tercegah dari *abuse of power*. Membiarkan rumusan Pasal 12 seperti semula, yaitu sejak tahun 1945, berarti melanggengkan watak UUD 1945 sebagai konstitusi perang (*revolutie grondwet*).

Ketiga, dewasa ini telah terjadi perubahan struktur ketatanegaraan melalui amandemen konstitusi. Hal ini berimplikasi pada mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan-kekuasaan negara. Namun tidak semua pasal telah disesuaikan dengan struktur ketatanegaraan yang baru.¹³ Menurut Pasal 12 (tidak diamandemen), Presiden menyatakan keadaan bahaya berdasarkan UU yang hanya disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Padahal amandemen konstitusi juga membentuk Dewan perwakilan Daerah (DPD).¹⁴ Karena itu persetujuan terhadap pernyataan keadaan bahaya, yang sangat terkait dengan persoalan kedaulatan territorial, pun harus mendapatkan persetujuan DPD.

Keempat, muatan Pasal 12 UUD 1945 telah membuka berbagai penafsiran pada tingkat legislasi. UU No. 6/1946, sebagai satu-satunya UU organik yang diterbitkan langsung di bawah UUD 1945, mendefinisikan keadaan bahaya tidak jauh dari makna perang yaitu bahaya serangan dan ancaman serangan (dari luar). Namun pemaknaan istilah keadaan bahaya itu berubah-ubah menurut pendefinisian dalam UU-nya.¹⁵

¹² Amandemen melalui *Perubahan Kedua UUD 1945*, bulan Agustus 2000. Setidak-tidaknya beberapa isu berikut mengundang pertanyaan: (a) penggunaan "sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta" bagi Kepolisian RI; (b) penempatan rakyat sebagai kekuatan pendukung dalam penerapan sistem itu oleh Kepolisian RI; (c) pemisahan yang ketat antara tugas "memelihara keutuhan dan kedaulatan negara" sebagai yurisdiksi militer (TNI), dengan tugas "menjaga kemandirian dan ketertiban masyarakat" sebagai yurisdiksi polisi (POLRI).

¹³ Hal ini dapat disebut sebagai masalah koherensi struktural (*structural coherence*) atau sinkronisasi sistemik. Menurut istilah yang lebih sederhana dan digunakan dalam perumusan konstitusi oleh BPUPKI pada tahun 1945, masalah seperti ini disinkronkan oleh "panitia penghalus bahasa." Bagi saya, masalahnya bukan sekedar bahasa, melainkan paradigma atau teori konstitusi (*constitutional paradigm, constitutional theory*).

¹⁴ Lihat Bab VIIA Pasal 22C - 22D, hasil *Perubahan Ketiga UUD 1945* (tahun 2001). Lihat juga Pasal 2 ayat (1) dalam *Perubahan Keempat UUD 1945* (tahun 2002).

¹⁵ Termasuk UU No. 23/Prp/1959 yang dihasilkan di bawah UUDS 1950, dan UU PKB 1999 yang dihasilkan ketika UUD 1945 belum mengalami amandemen.

Maka amandemen Pasal 12 perlu dipertimbangkan. Berikut ini adalah pikiran utama untuk amandemen dimaksud.¹⁶

- Presiden tidak dapat menyatakan keadaan bahaya kecuali dengan persetujuan terlebih dulu dari DPR dan DPD.
- Persetujuan DPR dan DPD diberikan dalam persidangan yang dilaksanakan menurut Tata Tertib yang berlaku bagi DPR dan DPD.
- Mengenai syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya diatur dengan UU.

Pointers ini memerlukan elaborasi, baik untuk dituangkan dalam amandemen konstitusi maupun akan diatur lebih lanjut dalam UU. Elaborasinya mencakup pendefinisian keadaan bahaya secara jelas dan lebih rinci, mekanisme penentuan keadaan bahaya harus diatur lebih transparan dan partisipatif, aktor-aktor yang terlibat dalam penanganannya harus diberikan kewenangan yang jelas tapi terbatas serta dapat dipertanggungjawabkan.

Catatan Penutup

Secara umum hendak ditegaskan, kesulitan melakukan perubahan hukum disebabkan oleh faktor-faktor yuridis, sosiologis (termasuk politis) dan filosofis. Pertama, secara prosedural perubahan itu akan dipertanyakan: apakah rezim transisi berwenang melakukan perubahan itu, terutama menyangkut masalah-masalah strategis. Jadi, soal legitimasi politik dipersoalkan dalam menggunakan prosedur yuridis.

Kedua, apakah perubahan-perubahan itu mencerminkan kehendak masyarakat atau diterima masyarakat. Meskipun secara obyektif perubahan tersebut relatif dapat diterima, namun cap rezim dapat mempersulit perubahan dimaksud. Kentalnya warna militer sejak pengajuan RUU KKN dan RUU PKB oleh Menhankam (1999), kandungan awal rancangan yang penuh kritik, dan konteks sosial-politik yang menyudutkan militer, kesemuanya juga menjadi faktor penolakan atas UU PKB 1999.

Ketiga, substansi yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat yang sedang menjalani transisi politik. UU PKB 1999 dinilai masih belum demokratik. Meskipun, ternyata, lebih baik dibanding UU No. 23/Prp/1959, namun UU PKB masih memerlukan perbaikan – seperti dominasi militer, rumusan yang berpotensi membuka pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM), dan ketiadaan kontrol dalam implementasi penanggulangan keadaan bahaya.

¹⁶ Perubahan Pasal 12 tersebut berdampak pada Pasal 11 ayat (1) UUD 1945, sehingga berbunyi: "*Presiden dengan persetujuan DPR dan DPD menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain.*" Kalimat "perjanjian dengan negara lain" dalam ayat ini dapat diakomodasikan ke dalam amandemen Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) yang terdapat dalam *Perubahan Ketiga UUD 1945*. Hal ini tidak dibahas lebih lanjut, karena pokok masalahnya bukan tentang pengaturan keadaan bahaya, termasuk karena perang.

Memang diakui bahwa dalam rangka membangun *democratic civil society*, keamanan suatu negara merupakan faktor penting yang mendukung terbangunnya kondisi itu. Tetapi perkembangan pengaturan keadaan bahaya (*state of emergency*) di Indonesia cenderung bersifat represif, yang dalam penerapannya diikuti dengan tindakan *excessive* dan dengan mengedepankan pola militeristik. Lahirnya UU PKB 1999 untuk menggantikan UU No. 23/Prp/1959 ternyata belum memenuhi harapan-harapan yang mengemuka pada masa transisi dari kekuasaan otoriter.

Namun tetap memberlakukan UU No. 23/Prp/1959 bukan merupakan pilihan yang terbaik. Karena itu penataan secara fundamental terhadap *state of emergency law* di Indonesia sangat penting untuk ditempuh, agar esensinya tidak tumpang-tindih, dapat menjadi perangkat hukum untuk melindungi bangsa dalam kondisi bahaya, dan tetap menjamin *non-derogable rights*.

Di tengah kuatnya tuntutan demokratisasi dan perlindungan HAM, keberadaan UU yang terkait dengan *state of emergency* tidak mungkin ditiadakan karena ia menjadi perangkat hukum untuk melindungi keamanan warga negara. Hal ini juga diterapkan di banyak negara. Tetapi konstitusi negara-negara demokrasi yang baru justru mengaturnya lebih jelas dan cermat dibanding Pasal 12 UUD 1945.¹⁷

Akhirnya disadari bahwa kaji-ulang dan penataan atas *state of emergency law* di Indonesia perlu dilakukan. Pemahaman dan kajian kritis akan mendasari berbagai upaya, baik untuk melakukan rekonstruksi atas kerangka dan prinsip konstitusional pengaturan keadaan bahaya maupun untuk menyiapkan alternatif legislasinya.

¹⁷ Bandingkan misalnya dengan Konstitusi-konstitusi Korea Selatan, Afrika Selatan, dan Argentina. Lihat bahan terpisah.