



NEGARA DALAM KEADAAN BAHAYA: ISU HUKUM, PENGATURAN DAN IMPLEMENTASINYA



Oleh :

Dr. Teguh Sulistia, S.H., M.Hum.

Dosen dan Lektor Kepala Madya Fakultas Hukum
Universitas Andalas, Padang.

Negara dalam keadaan bahaya sempat menjadi isu hukum yang krusial saat akan diundangkannya RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya untuk menggantikan UU No. 23 Prp Tahun 1950 pada tahun 1999 lalu. Adanya penolakan keras mahasiswa dan masyarakat menyebabkan RUU tersebut dibatalkan dan diberlakukan kembali undang-undang lama. Padahal, RUU PKB ini jauh lebih lunak atau demokratis daripada UU No. 23 Prp Tahun 1950. Penolakan itu timbul karena ada kecurigaan yang besar dan semangat anti dominasi kekuasaan militer dalam panggung politik dan pemerintahan sebagaimana masa berkuasa rezim orde baru.

A. Pendahuluan

Setiap negara tidak luput dari keadaan bahaya, baik bahaya dari dalam negeri maupun luar negeri berupa subversi, infiltrasi, invasi dan ancaman perang negara lain. Ancaman keadaan bahaya negara itu dapat dialami oleh pemerintahan otoriter bahkan pemerintahan demokratis disebabkan perang, bencana alam atau kondisi tertentu yang mengharuskan negara dinyatakan dalam “keadaan genting”. Keadaan bahaya tersebut di negara-negara hukum perlu diatur dalam suatu konstitusi atau undang-undang secara khusus guna menetapkan dengan tepat pihak-pihak yang berwenang untuk mengelola, memimpin dan menyelamatkan negara dari ancaman keadaan bahaya itu.

Negara dalam keadaan bahaya di Indonesia diatur pada konstitusi Pasal 12 UUD 1945 yang menegaskan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Pengaturan secara khusus terdapat di dalam UU No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (selanjutnya disingkat dengan UUKB 1959). Undang-undang ini merupakan produk hukum zaman orde lama dan disahkan oleh Presiden Soekarno yang dewasa ini dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi. Keadaan ini menimbulkan pemikiran bernas dari Pemerintahan Presiden B.J Habibie pada tahun 1999 untuk membentuk suatu RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya (RUU PKB) guna menggantikan UUKB 1959.

Latar belakang keinginan membentuk RUU PKB adalah kehidupan berbangsa dan bernegara sejak awal reformasi ternyata tidak jauh lebih baik daripada masa rezim orde baru yang berhasil digulingkan rakyat tahun 1998 akibat gagalnya sistem orde baru dalam upaya mewadahi dinamika kehidupan masyarakat luas dan tantangan zaman serta krisis moneter/ekonomi yang terus berkepanjangan. Bangsa dan negara ini menghadapi multi krisis dimensional yang tidak mudah ditanggulangi oleh pemerintah yang diikuti pula dengan terjadinya pelbagai kerusuhan etnik di daerah-daerah dan separatisme di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam oleh Gerakan Aceh



Merdeka (GAM), Maluku melalui Republik Maluku Selatan (RMS) dan Papua dengan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Semua ingin meniru rakyat Timor Timur dengan menuntut dilangsungkan referendum. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diproklamasikan Soekarno - Hatta tahun 1945 bakal terancam bahaya besar, yakni kemungkinan “bubar” akibat tindakan separatisme dengan melakukan pemberontakan bersenjata.

Selain itu, reformasi membawa perubahan cukup mendasar pada sikap, perilaku dan tindakan warga masyarakat dalam upaya menuntut hak dan kebebasan berdemokrasi. Batas-batas hak yang diatur oleh undang-undang sebagai hukum positif (*ius constitutum*) dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat di dalam suasana reformasi. Celaknya, warga masyarakat tertentu memanfaatkan suasana kacau (*chaos*) tersebut untuk melakukan tindakan anarkis di luar hukum (*outlaw behavior*) yang merugikan kepentingan warga masyarakat tertentu dan mengancam keamanan/pertahanan negara ini. Di sisi lain, aparat keamanan seperti Polri dan TNI merasa sangat “gamang” untuk dapat menindak dengan tegas setiap perbuatan anarkis dan separatistis tersebut disebabkan “payung hukum” dari undang-undang keadaan bahaya yang baru belum dimiliki untuk memperoleh kepastian hukum bagi aparat keamanan bertindak di lapangan.

Menghadapi kenyataan pahit ini, sebagian besar masyarakat Indonesia mulai meragukan kelangsungan hidup NKRI dan kemampuan



pemerintah reformasi bersama aparat keamanan negara dalam menanggulangi setiap keadaan bahaya. Niat pemerintah memberlakukan RUU PKB ternyata ditolak keras sebagian besar mahasiswa dan rakyat. Mereka mengkhawatirkan, adanya pengesahan RUU PKB oleh Presiden dan DPR RI justru akan menghambat dan mematikan proses demokratisasi dalam usia dini paska-reformasi tahun 1998. Hal ini disebabkan demokratisasi diperjuangkan mahasiswa dan rakyat dengan menelan korban jiwa cukup banyak. Pengalaman pahit masa lalu dengan tindakan otoriter oleh rezim orde baru terhadap kebebasan rakyat seyogianya tidak bakal terulang lagi dalam iklim Indonesia baru.

B. Hukum Tata Negara Darurat dan Implikasinya

Pengalaman pahit peran sosial-politik militer melalui dwi fungsi ABRI pada masa orde baru tidak mudah dilupakan dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan. Waktu yang kurang tepat di dalam suasana panas reformasi menyebabkan mahasiswa dan tokoh masyarakat menilai diberlakukannya UU PKB baru pihak militer bertindak lebih represif untuk berbuat "semau gue". Muncul pendapat saat itu bahwa militer akan kembali ke panggung sosial politik dan pemerintahan sehingga timbul kecurigaan dan semangat anti dominasi kekuasaan militer yang (masih) dikendalikan oleh pejabat rezim orde baru.

Kemudian timbul asumsi sempit dalam pemikiran mahasiswa, tokoh masyarakat dan rakyat awam bahwa berlakunya RUU PKB dapat

melegitimasi pelanggaran hak asasi manusia oleh aparat keamanan dalam bentuk teror, intimidasi, kekerasan terhadap rakyat, legalisasi pembunuhan dan penganiayaan serta pemberangusan kebebasan pers atas nama hukum negara dalam keadaan bahaya sebagaimana pernah berlaku pada masa kolonial Belanda dan Jepang. Semua perlu segera diluruskan mengingat masih terdapat perbedaan pandangan negara dalam keadaan bahaya antara pihak pemerintah dan aparat keamanan dengan tokoh masyarakat dan rakyat menuntut kebebasan lebih besar dalam suasana euphoria reformasi, demokrasi, penegakan hukum dan hak asasi manusia.

Penolakan keras masyarakat terhadap pengaturan negara dalam keadaan bahaya yang dimuat dalam RUU PKB disadari atau tidak akan membawa pemerintah reformasi ke dalam situasi sangat dilematis. Di satu sisi, pemerintah sebagai penyelenggara negara bersama-sama aparat keamanan wajib mengusahakan terciptanya stabilitas pertahanan keamanan nasional di segala lini untuk menyelamatkan bangsa dan negara Indonesia dari ancaman bahaya. Hal ini merupakan wujud dari sikap nasionalisme terhadap upaya memecah-belah bangsa oleh pihak-pihak tertentu, baik dari dalam maupun luar negeri yang berusaha menggerogoti keadaulatan atas NKRI. Namun di sisi lain, pemerintah harus senantiasa memerhatikan dan mendengarkan setiap aspirasi rakyat yang sangat beragam di segala bidang kehidupan. Bahkan apabila perlu, perhatian ekstra pemerintah dengan mencari jalan keluar terbaik yang bersifat "*win-win solution*" menghadapi setiap tuntutan pemisahan diri dari NKRI oleh beberapa gerakan separatis sebagai dampak kekecewaan besar rakyat di daerah-daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat pada masa lalu yang dirasakan kurang adil dan demokratis.

Dampak lain dari penolakan keras tersebut adalah pada tanggal 27 Juli 2000 ketika Pemerintah Indonesia melalui Presiden Abdurrahman Wahid dengan terpaksa mengingat kondisi darurat melalui Keppres No. 88 Tahun 2000 menyatakan keadaan bahaya sekaligus memberlakukan darurat sipil di wilayah Propinsi Maluku dengan landasan hukum UUKB 1959. Begitu pula dengan tindakan

memberlakukan darurat militer dan darurat sipil oleh Presiden Megawati Soekarnoputri tahun 2003 dan 2004 di Nangroe Aceh Darussalam. Kendati tindakan itu terpaksa diambil dalam suasana darurat untuk menyelamatkan masyarakat dan pemerintahan setempat, pemerintah menggunakan payung hukum UUKB 1959 yang lebih keras dalam implementasi negara dalam keadaan bahaya. Penggunaan UUKB 1959 tanpa melalui konsultasi dengan DPR RI dan tokoh masyarakat setempat jelas tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan penghormatan pada hak-hak sipil, politik dan hukum pada era reformasi ini yang dituntut oleh rakyat dalam suatu negara hukum seperti halnya Indonesia.

Keadaan bahaya dewasa ini dapat dialami oleh negara mana pun tanpa terkecuali. Mengingat pentingnya arti dan peran negara bagi perlindungan rakyat sebagai subyek hukum, maka negara melalui pemerintah yang berkuasa juga berkewajiban untuk tidak membiarkan dirinya dalam suasana ancaman bahaya. Tanpa dapat mempertahankan diri secara militer terhadap setiap ancaman bahaya dari luar negeri dan dalam negeri, suatu negara berdaulat pada abad ke-21 ini jelas tidak akan mampu bertahan hidup (merdeka) dari penjajahan bangsa asing bahkan gerakan separatis dan subversif yang terdapat di dalam negeri untuk menggulingkan pemerintahan yang sah.

Wujud pembelaan diri dari setiap negara menghadapi situasi bahaya (*noodzakelijk verdediging*) yakni dengan memberlakukan hukum tata negara darurat (*staatsnoodrecht*) yang merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara melalui kekuasaan prerogatif kepala negara. Hukum tata negara darurat yang diberlakukan oleh kepala negara bersifat istimewa atau luar biasa untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya menghilangkan atau menghapus keadaan bahaya yang dapat mengancam ke dalam kehidupan bangsa dan negara menurut peraturan perundang-undangan dan hukum yang berlaku. Hilang atau hapusnya keadaan bahaya diukur dari tidak adanya ancaman yang membahayakan.

Penerapan hukum tata negara darurat dalam

situasi negara sangat genting berarti mengadakan perubahan terhadap kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dengan alat-alat perlengkapan negara, susunan pemerintahan, wewenang pemerintah dan hak-hak asasi rakyat dari situasi yang biasa saja menjadi luar biasa atau dari keadaan normal menjadi abnormal. Adagium berlakunya hukum tata negara darurat tersebut berlandaskan pada asas "*solus populi suprema lex*" di mana keselamatan rakyat dan negara merupakan hukum tertinggi yang wajib dilindungi oleh pemerintah bersama-sama dengan aparat keamanan negara. Keadaan tersebut tidak bakal menutup kemungkinan bahwa dalam pelaksanaannya oleh aparat keamanan di lapangan, hak asasi warga masyarakat tertentu dapat saja dikesampingkan demi kepentingan rakyat dan negara yang jauh lebih besar. Namun tindakan aparat keamanan harus terukur dan dapat dipertanggungjawabkan di depan hukum agar tidak menimbulkan kecaman masyarakat internasional yang semakin peduli dengan masalah hak asasi manusia dan demokrasi.

Menyadari keberadaan hukum tata negara darurat dalam situasi negara genting, para pendiri negara melalui Pasal 12 UUD 1945 telah mengartikan ketentuan yang cukup demokratis, yakni, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Dari isi pasal tersebut, jelas menghendaki adanya pengaturan negara dalam keadaan bahaya pada pembentukan suatu undang-undang bersifat khusus yang memuat ketentuan mengenai syarat-syarat dan akibat-akibat dari keadaan bahaya negara tersebut. Pembentukan undang-undang negara dalam keadaan bahaya merupakan syarat mutlak untuk dapat memenuhi amanat Pasal 12 UUD 1945 yang berarti ada koridor hukum dari aturan undang-undang yang harus dijadikan pedoman agar tidak mudah dilanggar begitu saja.

Pengaturan negara dalam keadaan bahaya yang diamanatkan Pasal 12 UUD 1945, selain dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan kepastian hukum bagi pemerintah menilai kondisi negara dengan tepat juga diharapkan dapat mengantisipasi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan atau tindakan sewenang-wenang

dari penguasa negara atau aparat keamanan pada saat negara dinyatakan dalam keadaan bahaya. Untuk itu, diperlukan suatu undang-undang khusus yang mengatur tentang situasi negara dalam keadaan bahaya. Pembentukan undang-undang khusus tersebut, seyogianya harus dapat disesuaikan dengan perlindungan hukum, hak asasi manusia dan kehidupan demokrasi agar tidak mudah terjadi tindakan sewenang-wenang aparat keamanan terhadap rakyat. Apabila terjadi pelanggaran hukum dapat diadili menurut undang-undang yang berlaku.

C. Kategori Keadaan Bahaya Negara

Pembentukan undang-undang yang mengatur negara dalam keadaan bahaya telah diatur sebagai amanat para pendiri negara (*the founding fathers*) di dalam UUD 1945. Pengaturan negara dalam keadaan bahaya melalui ketentuan UUKB 1959 sebagai tindak lanjut hukum positif menetapkan tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya yang memuat ketentuan empat hal, yakni (1) wewenang pernyataan dan penghapusan dari keadaan bahaya, (2) tingkat-tingkat keadaan bahaya, (3) bentuk dan susunan

Bentuk-bentuk wewenang pembelaan negara dalam keadaan bahaya UUKB 1959 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

	Darurat Sipil	Darurat Militer	Darurat Perang
Kekuasaan Tertinggi dan Penguasa Daerah	Presiden Kepala daerah dibantu komandan militer tertinggi, kepala kepolisian dan kejaksaan di daerah	Presiden Komandan militer tertinggi dibantu kepala daerah, kepolisian dan kejaksaan di daerah	Presiden Komandan militer tertinggi dibantu kepala daerah, kepolisian dan kejaksaan daerah
Batas Waktu	Membatasi kegiatan : - pers - perdagangan - komunikasi - pertunjukan - melarang memakai alat-alat komunikasi - melarang memakai bahasa lain selain bahasa Indonesia - menyita barang yang diduga dapat mengganggu keamanan - menentukan izin untuk mengadakan rapat umum, pertemuan dan arak-arakan - melarang pemakaian gedung/ rumah/lapangan untuk ibadah - orang-orang berada di luar rumah	- Mengatur membatasi/melarang pembuatan transportasi, pemakaian dan perdagangan senjata api, mesiu dan bahan peledak - menguasai perlengkapan pos dan peralatan komunikasi - menutup rumah pertunjukan/pertemuan, rumah makan, hiburan, pabrik, bengkel, toko - membatasi lalu lintas barang - mengatur lalu lintas darat, laut/ air, udara - membatasi pertunjukan/pertemuan - membatasi kegiatan pers - melarang/mengeluarkan orang bertempat tinggal di daerah tertentu/meninggalkan daerah darurat - menahan orang selama maksimum 20 hari - penguasa sipil harus berkonsultasi sebelum mengeluarkan kebijakan	- mengambil semua barang untuk kepentingan keamanan dan pertahanan - melarang kegiatan pers - melarang pertunjukan/pertemuan - wajib militer - militerisasi terhadap semua kegiatan instansi - menahan setiap orang yang dapat dicurigai - membuat peraturan yang menyimpang dari perundang-undangan pusat
Batas Waktu Berakhir	Tidak ditentukan (dapat diperpanjang maksimum enam bulan)	Tidak ditentukan (dapat diperpanjang maksimum enam bulan)	Tidak ditentukan (dapat diperpanjang maksimum selama enam bulan)

penguasa keadaan bahaya, dan (4) wewenang penguasa keadaan bahaya.

Presiden berwenang untuk menyatakan keadaan bahaya berikut penghapusannya. Penilaian mengenai kapan keadaan bahaya itu ada, perihal tingkatan dan wilayah mana, seluruh atau sebagian tanah air Republik Indonesia, kapan pernyataan keadaan bahaya itu dapat dihapus, semua itu sepenuhnya sangat tergantung pada kebijakan Presiden selaku Pahlawan Tertinggi Angkatan Perang (Pasal 3 UUKB 1959). Putusan presiden dalam rangka mengeluarkan perintah keadaan bahaya tersebut, seyogianya dipikirkan dengan lebih matang mengingat dampak yang bakal ditimbulkan terhadap rakyat setempat.

Kategori keadaan bahaya negara sebagian atau seluruh wilayah NKRI menurut Pasal 1 ayat (1) UUKB 1959 apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- (1) ancaman berupa pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan negara secara biasa;
- (2) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan "perkosaan" wilayah NKRI dengan cara apa pun;
- (3) kehidupan negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ditemukan gejala-gejala yang dapat membahayakan kehidupan bangsa dan negara.

Pernyataan dalam keadaan bahaya diatur dengan menyusun pengelola atau pihak-pihak yang berwenang. Susunan penguasa keadaan darurat tingkat pusat menurut Pasal 3 UUKB 1959 adalah presiden dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari sejumlah menteri dan kepala staf angkatan darat, laut, udara dan kepolisian negara. Pengaturan penguasa keadaan darurat di tingkat daerah (Pasal 4 - 6) dan wewenangnya (Pasal 8 - 44) dalam UUKB 1959 dapat dibedakan menurut tingkatan bahaya yang dihadapi.

Keberadaan UUKB 1959 tidak terlepas dari konflik politik yang cukup tajam terjadi di Indonesia sekitar tahun 1950-an. Pada saat itu, situasi politik dan pemerintahan dalam keadaan

gawat. Di daerah-daerah muncul pembangkangan terhadap kebijakan pemerintah pusat yang dilakukan oleh pahlawan militer lokal. Misalnya, pemberontakan PRRI/Permesta di Sumatera dan Sulawesi Utara, DII/TII di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan dan RMS di Maluku. Di Jakarta sebagai pusat pemerintahan terjadi friksi antar partai politik setelah Presiden Soekarno bermaksud untuk memasukkan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang terlibat pada pemberontakan Madiun tahun 1948 ke dalam kabinet Dewan Nasional sehingga diwarnai pro-kontra oleh partai-partai nasionalis dan islam. Situasi semakin kacau setelah kabinet Ali Sastroamidjojo membubarkan diri dengan cara menyerahkan mandat pemerintahan kepada presiden. Akibatnya, tanggal 14 Maret 1957 Presiden Soekarno memberlakukan situasi negara dalam keadaan perang atau darurat perang berlandaskan pada Regeling SOB 1939 Stb 582.

Penerapan undang-undang di atas, diwariskan dari pemerintah kolonial Belanda sejak tahun 1939 disebabkan UUKB sebelumnya, yaitu UUKB No. 6 Tahun 1946 tidak dapat diterapkan karena tidak sesuai lagi dengan keadaan nyata dari bahaya yang sedang berlangsung pada saat itu. Namun karena desakan kuat dari berbagai pihak, maka tanggal 17 Desember 1957 disahkan suatu undang-undang keadaan bahaya yang mencakup tingkatan keadaan darurat sipil dan darurat perang, yaitu UUKB No. 74 Tahun 1957. Kemudian pada tahun 1959 diubah menjadi Perpu No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Pada perkembangan selanjutnya melalui UU No. 1 Tahun 1961, Perpu itu pun oleh Presiden Soekarno dikuatkan menjadi UU No. 23 Prp Tahun 1959. Sebagai produk hukum orde lama, konsep keamanan negara di dalam undang-undang tersebut bersifat otoriter dan sangat mengedepankan segi-segi militeristik. Keberadaan UUKB 1959 jelas sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara dewasa ini dan masa datang di mana permasalahan kehidupan bangsa dan negara yang timbul semakin kompleks dengan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan kebenaran.

Demikian juga halnya pada era reformasi ini, justru nilai-nilai hak asasi manusia, demokratisasi dan penegakan hukum menjadi isu hukum yang

utama. Globalisasi dengan segala keterbukaan telah mengangkat persoalan hak asasi manusia menjadi persoalan global, dalam arti pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh aparat keamanan akan menjadi perhatian dan keprihatinan masyarakat internasional yang dapat berdampak pada citra demokratis atau adanya stigma otoriter suatu pemerintahan. Keadaan demikian tidak menguntungkan bagi pemerintahan negara itu berupa adanya labelisasi negara pelanggar hak asasi manusia. Hal ini dapat berlanjut dengan tindakan boikot ekonomi dan alienasi dari pergaulan masyarakat internasional mengingat maraknya isu-isu demokrasi, penegakan hukum dan hak asasi manusia. Persoalan hak asasi manusia bukan masalah religi, lokal atau nasional suatu negara, tetapi adalah mutlak milik umat manusia sebagai persoalan mendasar karena menyangkut eksistensi manusia dan kelangsungan hidup manusia pada masa depan sebagaimana disepakati dalam instrumen hak asasi manusia, yakni *The Universal Declaration of Human Rights* tanggal 10 Desember 1948.

D. RUU PKB dan Implementasi Keadaan Bahaya Negara

Gambaran situasi bangsa dan negara di era globalisasi yang mengedepankan hak asasi manusia memengaruhi sejumlah negara untuk meninggalkan konsepsi keamanan negara yang lebih mengutamakan pada kepentingan kekuasaan dari penguasa negara. Kini setiap negara dan pemerintahan dituntut agar memerhatikan kepentingan negara dan rakyat dengan menghormati hak-hak sipil warga negaranya, sesuai dengan kovenan internasional mengenai hak-hak sipil dan politik.

Indonesia masih menuju taraf negara demokrasi. Pada era reformasi ini diwarnai upaya mensosialisasikan dan mengaktualisasikan nilai-nilai dasar kehidupan demokrasi terhadap aparat penyelenggara negara, keamanan negara dan rakyat. Namun dalam hal keamanan negara, Pemerintah masih tetap mengandalkan konsep keamanan negara yang "otoriter" guna dapat menanggulangi dan mengendalikan peristiwa

kekerasan yang sering muncul di beberapa daerah paskareformasi. Contohnya, tanggal 27 Juli 2000 berdasarkan UUKB 1959 melalui Keppres No. 88 Tahun 2000, Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan keadaan bahaya dengan memberlakukan status darurat sipil di wilayah Propinsi Maluku akibat kerusuhan antaragama. Begitu pula terjadi di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam akibat pemberontakan bersenjata oleh gerakan separatis GAM, maka Presiden Megawati Soekarnoputri memberlakukan keadaan darurat militer dan darurat sipil berdasarkan pada UUKB 1959. Pemberlakuan dalam keadaan darurat merupakan langkah tegas presiden selaku panglima tertinggi angkatan perang.

Keputusan pemerintah untuk memberlakukan kembali UUKB 1959 merupakan dampak ditolaknya oleh masyarakat reformis pengesahan RUU PKB yang semula bertitel RUU KKN (Keadaan Keamanan Negara). Apabila diamati dengan saksama, ketentuan syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya dalam RUU PKB, konsep pengaturan keamanan negara yang dikandungnya jauh lebih demokratis jika dibandingkan dengan UUKB 1959. Sebagaimana halnya dengan UUKB 1959, RUU PKB ini masih melegitimasi adanya pembatasan bahkan penyimpangan terhadap hak-hak asasi manusia oleh para penguasa keadaan bahaya (Pasal 11, 20, 31 RUU PKB). Namun demikian, kemungkinan terjadinya penyimpangan terhadap hak-hak sipil dalam upaya pemerintah untuk menyelamatkan negara menurut ketentuan RUU PKB tidak dapat begitu saja dinyatakan sebagai tindakan sewenang-wenang oleh penguasa keadaan bahaya negara sebab pihak pejabat sipil ikut serta terlibat di dalamnya dan masa berlakunya pun terbatas.

Menurut ketentuan RUU PKB, prosedur pernyataan keadaan bahaya dengan kategori khusus dan darurat oleh presiden selaku panglima tertinggi angkatan perang sebelumnya harus berdasarkan pada laporan gubernur setelah memperoleh persetujuan dari DPRD (Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (1) RUU PKB) sedangkan keadaan perang adalah dengan persetujuan DPR. Sementara itu, untuk setiap tingkatan keadaan bahaya, baik keadaan khusus, keadaan darurat dan

keadaan perang, maka masing-masing pihak penguasa keadaan bahaya di daerah dalam upaya menanggulangi keadaan bahaya dapat dibantu oleh suatu tim pengendali khusus melibatkan pihak sipil, yakni gubernur, kepala kepolisian daerah, kepala kejaksaan tinggi, DPRD dan unsur-unsur masyarakat.

RUU PKB secara substantif telah berusaha untuk menampung semua aspirasi masyarakat di era reformasi ini. RUU PKB mengakui pentingnya peran serta pihak sipil dalam upaya menanggulangi keadaan bahaya sehingga tidak ada lagi tindakan sepihak dari pemerintah, khususnya kalangan militer untuk berbuat sewenang-wenang akan

tetapi ada kemanunggalan antar kedua belah pihak tercermin dari beberapa pasal di dalamnya. Meskipun demikian, jalan menuju pembentukan suatu undang-undang baru menemui hambatan cukup serius. Masyarakat pendukung reformasi ternyata masih trauma dengan perlakuan pihak militer dan menganggap bahwa RUU PKB sebagai legalisasi kekuasaan eksekutif semata-mata yang tidak terbatas serta memberi alasan pembenaran bagi seorang presiden untuk berkuasa secara mutlak dengan bantuan militer.

Apabila dibandingkan antara kandungan isi UUKB 1959 dengan RUU PKB secara umum dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

No.	Perbandingan Materi	RUU PKB	UU No. 23 Prp Thn 1959
1.	Judul	Penanggulangan Keadaan Bahaya Bukan tingkatan tapi dibedakan atas	Keadaan Bahaya
2.	Keadaan	(a) keadaan khusus, (b) keadaan darurat, (c) keadaan perang	Merupakan tingkatan (a) keadaan darurat sipil, (b) keadaan darurat militer, (c) keadaan darurat perang
3.	Asas	a. enam asas (kepastian hukum, pengayoman, keterbukaan, keterpaduan, proporsionalitas, profesionalitas) b. penerapannya memerhatikan prinsip hukum internasional dan perlindungan hak asasi manusia	Tanpa asas Tanpa disebut dalam ketentuan UU
4.	Prosedur pelaksanaan	a. keadaan khusus dinyatakan oleh presiden setelah mendapat laporan gubernur yang disetujui DPRD b. keadaan darurat dinyatakan presiden setelah berkonsultasi dengan DPR atas laporan gubernur yang telah disetujui oleh DPRD c. keadaan perang dinyatakan oleh presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR	a. keadaan darurat sipil dinyatakan oleh presiden tanpa mendapat laporan dari gubernur b. keadaan darurat militer sama dengan di atas c. keadaan darurat perang sama dengan di atas
5.	Pembatasan waktu	a. keadaan khusus waktunya selama tiga bulan dan dapat diperpanjang sampai tiga bulan lagi b. keadaan darurat waktunya enam bulan dan dapat diperpanjang setelah berkonsultasi dengan DPR atas usul gubernur setelah mendapat persetujuan DPRD, dievaluasi, dilaporkan, diusulkan gubernur dengan persetujuan DPRD paling lama tiga bulan c. keadaan perang tanpa batas waktu	a. keadaan darurat sipil tanpa ada batas waktu b. keadaan darurat militer tanpa ada batas waktu c. keadaan darurat perang tanpa ada batas waktu

Di era reformasi ini, nilai-nilai demokrasi sangat dijunjung tinggi oleh segenap lapisan masyarakat. Pada kehidupan negara demokrasi, konsep keamanan negara yang terkandung dalam pengaturan keadaan bahaya pada UUKB 1959 dan RUU PKB dituntut senantiasa menghormati hak-hak asasi manusia, khususnya bagi rakyat sipil yang sangat lemah. Oleh karena itu, efektivitas pengaturan negara dalam keadaan bahaya merupakan permasalahan sangat penting mengingat keberadaannya adalah dalam rangka untuk menjaga keselamatan bangsa dan negara yang berdaulat.

Di sini tidak dapat dipungkiri bahwa UUKB 1959 yang bersifat otoriter adalah jauh lebih efektif dalam menanggulangi keadaan bahaya negara. Sementara efektivitas pengaturan negara dalam bahaya pada RUU PKB yang lebih demokratis masih perlu dipertanyakan implementasinya. Di dalam RUU PKB, peran DPR/DPD untuk menilai keadaan bahaya tidak memengaruhi efisiensi dan efektivitas penanggulangan keadaan bahaya negara sebab dimungkinkan antara presiden dan DPR/DPD masing-masing menilai keadaan bahaya negara dari sudut pandang berbeda-beda. Apabila bahaya itu nyata ada, maka hendaknya pihak pemerintah melalui kepala negara tidak perlu lama-lama untuk segera mengambil tindakan guna segera menanggulangnya.

Perihal penghormatan hak asasi manusia dan efektivitas pengaturan negara dalam keadaan bahaya intinya adalah asas keseimbangan antara keselamatan negara dengan penegakan hak asasi manusia. Untuk menemukan asas keseimbangan pengaturan negara dalam bahaya, ada dua hal cukup berpengaruh dalam rangka implementasinya. Pertama, keseimbangan antara bentuk pembelaan diri negara dalam keadaan bahaya yang ada, dan Kedua, keberadaan hak asasi manusia saat negara dalam bahaya.

Pengaturan negara dalam keadaan bahaya harus ada keseimbangan antara upaya pembelaan dengan bahaya yang ada. Keseimbangan dimaksud adalah keadaan bahaya itu adalah suatu keadaan abnormal dan luar biasa, karena dalam keadaan normal tindakan penguasa merupakan perbuatan melawan hukum akan tetapi oleh karena keadaan bahaya, maka tindakan penguasa itu sah dan dapat dibenarkan. Pemerintah seyogianya bertindak wajar dalam menetapkan seluruh atau sebagian wilayah dalam keadaan bahaya, artinya

tidak boleh menyatakan keadaan bahaya dengan tergesa-gesa padahal tidak demikian kenyataannya atau menyatakan tingkat bahaya pada tingkat tinggi, kenyataannya adalah keadaan bahaya tingkat sangat rendah. Keseimbangan ini dapat diterima akal apabila dapat dibuktikan secara terukur namun sulit untuk mengetahui batasan antara upaya dan bahaya yang dihadapi sehingga belum mampu menjawab permasalahan yang ada.

Kesulitan mengukur keseimbangan antara upaya keadaan bahaya yang ada intinya adalah menyangkut masalah hak asasi manusia, terutama saat negara dinyatakan dalam keadaan darurat. Hak asasi manusia bersifat universal, karena semua negara di dunia ini memandangnya patut dijunjung tinggi melalui pemberlakuan segenap instrumen hak asasi manusia yang diakui oleh masyarakat internasional.

E. Penutup

Keadaan bahaya yang dinyatakan oleh kepala negara, seyogianya memerhatikan prinsip demokrasi yang terkandung dalam pengaturan dan implementasi negara dalam keadaan bahaya. Tanpa mengurangi efektifitas menyelamatkan negara dalam keadaan bahaya, RUU PKB yang baru apabila diberlakukan kelak dituntut untuk tetap menghargai hak asasi manusia. Keseimbangan antara kepentingan negara dan kebebasan individu saat negara dalam keadaan bahaya, intinya tidak lain adalah bagaimana untuk menentukan dengan tepat keseimbangan antara upaya menyelamatkan negara dengan keadaan bahaya yang ada dan keberadaan hak asasi manusia saat negara dalam keadaan bahaya.

Keseimbangan kepentingan negara dan kebebasan individu saat negara dalam keadaan bahaya ternyata tidak mudah. Kesulitan untuk menentukan keseimbangan dalam konsep keamanan negara pada kewenangan aparat keamanan dan kebebasan individu warga masyarakat perlu ditentukan ukurannya. Sebab negara berkewajiban memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari rakyatnya, termasuk musuh-musuh negara. Kewajiban ini tidak dapat terlaksana dengan baik apabila eksistensi negara tidak terjamin dengan terjadinya kekacauan dan tindakan aparat keamanan yang tidak mengindahkan ketentuan undang-undang dalam menjalankan tugasnya.***