

# Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pada Masa Keadaan Darurat

Muhamad Nafi Uz Zaman, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, dan [muhamadnafiuzzaman@gmail.com](mailto:muhamadnafiuzzaman@gmail.com)

## ABSTRAK

Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) sering terjadi pada saat keadaan darurat, karena pemerintah menggunakan keadaan darurat sebagai dalih untuk menyimpangi berbagai peraturan hingga konstitusi. Oleh sebab itu kekuatan masyarakat berperan sebagai penyeimbang dalam pembentukan undang-undang yang dihasilkan oleh "*dictatorial leaders*" pada saat krisis. Namun partisipasi masyarakat dalam keadaan darurat mengalami keterbatasan. Hal ini disebabkan adanya pembatasan aktivitas masyarakat, pengurangan hak-hak warga negara hingga penyimpangan terhadap pemenuhan hak asasi manusia. Melalui pendekatan doktriner dan konseptual serta analisis terhadap berbagai pengaturan kedaruratan, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada masa keadaan darurat di Indonesia. Hasilnya menunjukkan dalam pembentukan undang-undang pada masa keadaan darurat, partisipasi masyarakat cenderung terbatas bahkan ditiadakan. Pemerintah biasanya mengeluarkan Perpu yang secara konsep tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat. Namun dalam perkembangan hukum modern, masyarakat dapat menempuh upaya hukum sebagai bentuk kontrol untuk mengoreksi aturan dalam keadaan darurat. Misalnya melalui mekanisme lembaga legislatif dengan menggunakan fungsi pengawasan oleh parlemen sebagai bentuk *checks and balances* kepada eksekutif, serta melalui mekanisme lembaga yudikatif seperti pengujian undang-undang (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi dan gugatan tata usaha negara di Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana langkah hukum tersebut telah ditempuh masyarakat pada masa keadaan darurat kesehatan Covid-19 yang lalu. Poinnya adalah sekalipun terjadi keadaan darurat, partisipasi masyarakat seharusnya tetap dilakukan sepanjang masih bisa dijalankan dengan berbagai penyesuaian tergantung keadaan darurat yang dihadapi.

**KATA KUNCI:** *partisipasi masyarakat, pembentukan undang-undang, keadaan darurat.*

## I. PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat merupakan hal esensial dalam pembentukan undang-undang di negara demokrasi.<sup>1</sup> Sebab pemenuhan partisipasi masyarakat akan berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang menempatkan rakyat sebagai aktor sekaligus pilar utama dalam menentukan arah negara,<sup>2</sup> sehingga partisipasi masyarakat harus dipenuhi dalam keadaan apapun. Sekalipun dalam masa keadaan darurat, pemenuhan partisipasi masyarakat sudah sepatutnya dilakukan, meskipun menyesuaikan dengan keadaan darurat yang dihadapi.<sup>3</sup> Disinilah masyarakat memegang kontrol penting dalam penyelenggaraan kekuasaan negara khususnya dalam keadaan darurat dan menjadi pemenuhan atas hak asasi manusia.

---

<sup>1</sup> Fitriani Ahlan Sjarif, "Perkembangan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dan Bermanfaat dalam Pembentukan Undang-Undang" (2023) 20:4 Jurnal Legislasi Indonesia, hlm. 109–124.

<sup>2</sup> M Nurul Fajri, "Legitimasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia" (2024) 21:1 Jurnal Legislasi Indonesia, hlm. 130–143.

<sup>3</sup> Muhamad Nafi Uz Zaman, *Meaningful Participation dalam Konsep Pengujian Formil di Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Formil Tahun 2003-2022)* Universitas Indonesia, 2023).

Hal ini berkelindan dengan potensi penyalahgunaan kekuasaan yang acapkali terjadi pada keadaan darurat. Keadaan darurat dijadikan dalih/ekses bagi penguasa untuk melegitimasi setiap tindakan yang berdampak pada keberlangsungan kekuasaannya.<sup>4</sup> Misalnya dalam keadaan darurat di Turki pada periode 2016-2017, Erdogan bersama AKP (Partai Keadilan dan Pembangunan) memanfaatkan situasi tersebut untuk memaksakan referendum dadakan yang menyebabkan dirinya terpilih kembali sebagai Presiden Turki dengan memperluas kekuasaan dan mengubah konstitusi.<sup>5</sup> Dampaknya berbagai dekrit dikeluarkan tanpa persetujuan parlemen dan semakin menyingkirkan suara oposisi pemerintahan.<sup>6</sup>

Sebenarnya secara konseptual, negara dapat menghadapi kondisi-kondisi luar biasa (tidak normal) yang memungkinkan adanya pemberlakuan rezim hukum tertentu dengan tujuan menyelesaikan permasalahan secara cepat.<sup>7</sup> Hal inilah yang sering disebut sebagai rezim hukum tata negara darurat. Seorang hakim USA, Richard Posner dalam tulisannya menyatakan “*A constitution that will not bend will break*”.<sup>8</sup> Maksudnya adalah konstitusi wajib mempunyai kelenturan sebagai *exit plan* jika terjadi hal-hal atau kondisi yang tidak normal. Kondisi ini berkaitan dengan situasi dimana perangkat negara tidak berfungsi secara optimal akibat adanya ancaman, gangguan, hambatan dan hal-hal lain,<sup>9</sup> sehingga tidak sesuai dengan desain tata negara ideal. Pendekatan-pendekatan yang dilakukan-pun berbeda saat negara menghadapi keadaan darurat.

Dalam hukum tata negara darurat, penguasa negara memang dapat dibenarkan untuk mengesampingkan hukum normal bahkan bertindak seakan-akan sebagai seorang diktator. sebagaimana yang dikatakan Rossiter sebagai “*constitutional dictatorship*”.<sup>10</sup> Rossiter ingin menjelaskan penguasa darurat dapat di persamakan sebagai seorang diktator yang bersifat konstitusional, artinya konstitusi dengan “sengaja” memberikan jalan kediktatoran kepada penguasa dalam mengatur segala hal yang dianggap perlu untuk menyelesaikan situasi darurat tersebut. Kekuasaan yang besar ditangan

---

<sup>4</sup> Fitra Arsil & Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19” (2020) 50:2 Jurnal Hukum Pembangunan, hlm. 442–443.

<sup>5</sup> Zafer Yılmaz, “Erdogan’s Presidential Regime and Strategic Legalism: Turkishdemocracy in The Twilight Zone” (2020) 20:2 Southeast Europe Black Sea Studies, hlm. 265–288.

<sup>6</sup> Erdogan terpilih sebagai presiden dengan 52,59 persen suara di putaran pertama dan AKP memperoleh 42,56 persen dalam pemilihan parlemen. Tepat setelah pemilihan, Presiden Erdogan mulai mengeluarkan dekrit presiden untuk merestrukturisasi organisasi negara dan urusan pemerintahan. Amandemen konstitusi juga memperluas kewenangan Presiden dalam hal penunjukkan hakim pengadilan tinggi, hakim konstitusi dan kewenangan fiskal lainnya.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm 58.

<sup>8</sup> R A Posner, *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency* (Nortamptonshire: Oxford University Press, 2006), hlm 103.

<sup>9</sup> Berbagai keadaan darurat dapat disebabkan karena ancaman dari luar (invasi, spionasi, agresi militer) maupun yang berasal dari dalam (bencana alam, konflik sosial/politik/antar masyarakat, perang saudara, kudeta dll)

<sup>10</sup> Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship Crisis Government in the Modern Democracies* (New York: Routledge, 2017), hlm 120.

pemerintah menimbulkan kekhawatiran adanya penyalahgunaan keadaan darurat.<sup>11</sup> Salah satu ancaman terbesarnya adalah ketika pemerintah dapat menyimpangi ketentuan hak asasi manusia<sup>12</sup> dan konstitusi. Pemberlakuan keadaan darurat dipandang bisa sebagai bentuk yang memungkinkan negara secara cepat dapat menanggulangi krisis, namun di sisi lain memberikan justifikasi kekuasaan terlalu luas bagi pemerintahan untuk melakukan berbagai pembatasan-pembatasan justru menimbulkan kerawanan untuk disalahgunakan.<sup>13</sup>

Beberapa kali Indonesia telah menyatakan keadaan darurat sejak pasca awal kemerdekaan, mulai dari darurat militer hingga penyelesaian konflik sosial dan bencana alam.<sup>14</sup> Terakhir, keadaan darurat yang pernah dihadapi Indonesia adalah kedaruratan kesehatan covid-19. Melalui Keputusan Presiden No 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 dan Keputusan Presiden No 12 Tahun 2020 tentang Penetapan bencana Covid-19 sebagai Bencana Nasional, menjadi pintu masuk pengecualian terhadap aturan hukum normal misalnya mengenai batas atas defisit APBN, *refocusing* anggaran untuk memprioritaskan sektor kesehatan hingga hak imunitas terhadap keputusan tata usaha negara sebagai objek gugatan. Semuanya diatur dalam Perpu No 1 Tahun 2020 yang selanjutnya diundangkan melalui Undang-Undang No 2 Tahun 2020 tentang Penanganan Covid.<sup>15</sup>

Pada masa keadaan darurat tersebut, pergerakan masyarakat dibatasi hingga berdampak pada cara atau mekanisme partisipasi masyarakat. Namun masalahnya dengan terbatasnya akses masyarakat tersebut, beberapa undang-undang justru dibentuk oleh pemerintah bersama DPR. Beberapa undang-undang tersebut dibahas secara cepat dan dinilai minim partisipasi (tidak proporsional sesuai dengan materi muatan yang akan

---

<sup>11</sup> John Ferejohn & Paquale Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers" (2004) 23:2 International Journal Constitutional Law, hlm 45.

<sup>12</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) dengan memberikan alternatif kebolehan bagi negara untuk melakukan pengurangan (*derogation*) HAM dalam kondisi darurat (*public emergency*) yang tentunya tidak tak terbatas dan dengan disertai beberapa syarat yang dapat menjustifikasi tindakan luar biasa pemerintah selama kondisi darurat. Hanya *non derogable right* (*the right to life, the right to be free from torture and other inhumane or degrading treatment or punishment, the right to be free from slavery or servitude and the right to be free from retroactive application of penal laws*) yang tidak boleh dikesampingkan dalam keadaan darurat.

<sup>13</sup> Praktik di beberapa negara, penguasa darurat bahkan mengubah konstitusi dan bertindak melampaui konstitusi itu sendiri, sehingga keadaan darurat menjadi preseden untuk membuka kesempatan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini juga berkaitan dengan isu populisme dalam ilmu politik.

<sup>14</sup> Berbagai keadaan darurat yang dideklarasikan oleh Presiden antara lain darurat operasi militer di Papua mulai dari tahun 1965-1985, Military Operation Areas di Aceh tahun 1989 - 1998, penanganan darurat konflik sosial di Provinsi Maluku, kedaruratan bencana alam seperti tsunami Aceh tahun 2004, gempa bumi Lombok 2018, gempa bumi an tsunami di Palu 2018, erupsi gunung Sinabung 2010-2017, erupsi gunung Merapi di Yogyakarta 2006 dan bencana alam lainnya.

<sup>15</sup> *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, UU Nomor 1 Tahun 2020, LN Tahun 2020 Nomo 134, TLN Nomor 6516. (selanjutnya disebut UU Penanganan Covid).*

diatur). Padahal merupakan undang-undang strategis dan berdampak luas bagi masyarakat. Misalnya Undang-Undang No 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba, Undang-Undang No 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang tentang Penanganan Covid-19, Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang No 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Poin pentingnya adalah pemerintah menggunakan keadaan darurat sebagai eksekusi atau dalih untuk mempercepat pembahasan (*by pass*). Hal ini diperkuat ketika banyak permohonan pengujian formil di MK yang mendalilkan adanya kurang terpenuhinya partisipasi masyarakat terhadap pembentukan beberapa undang-undang tersebut. Sering pula menggunakan produk hukum Perpu untuk menanggalkan partisipasi masyarakat. Misalnya bagaimana bisa pemerintah menetapkan Perpu No 2 Tahun 2022, yang selanjutnya diundangkan dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dengan dalih kondisi yang genting dan memaksa ditetapkannya Perpu. Padahal sebelumnya sudah dibatalkan melalui Putusan MK No 91/XVII/2020 dan memerintahkan pembentuk undang-undang untuk membenahi cara pembentukannya dalam bentuk undang-undang serta harus memenuhi *meaningful participation*.

Pembatasan partisipasi masyarakat (tidak dilakukan seperti dalam keadaan normal) dalam pembentukan undang-undang pada masa keadaan darurat ini juga diamini oleh Putusan MK Nomor 43/PUU-XVIII/2020 perihal pengujian formil UU No 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2020 tentang Penanganan Covid,<sup>16</sup> MK menyatakan wajar jika adanya keterbatasan partisipasi saat pembahasan undang-undang. Sebab kondisi darurat menyebabkan hampir semua pembahasan dilakukan secara virtual. Namun MK menekankan bahwa sekalipun ruang partisipasi masyarakat dilakukan secara daring/virtual tidak serta merta melanggar kedaulatan rakyat. Artinya sebenarnya meskipun dalam keadaan darurat, partisipasi masyarakat masih bisa dilakukan sepanjang tetap memperhatikan penyelesaian keadaan darurat tersebut dan prioritas keselamatan masyarakat.

Padahal partisipasi masyarakat harus tetap dilakukan sebagai bentuk perwujudan dari prinsip negara demokrasi dan pemenuhan hak warga negara, sekalipun dalam keadaan darurat. Oleh sebab itu dalam penelitian ini akan membahas mengenai bagaimana praktik pembatasan partisipasi masyarakat dalam keadaan darurat dengan fokus mengupas konsep keadaan darurat dan bukti bahwa beberapa undang-undang yang

---

<sup>16</sup> Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, UU Nomor 1 Tahun 2020, LN Tahun 2020 Nomor 134, TLN Nomor 6516. (selanjutnya disebut UU Penanganan Covid).

dibentuk pada masa keadaan darurat dinilai minim partisipasi masyarakat. Selain itu akan membahas tentang bagaimana upaya kontrol masyarakat terhadap undang-undang dan kebijakan pemerintah yang dibentuk pada masa keadaan darurat.

Sejatinya riset mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan konsep kedaruratan kesehatan covid-19 yang ditinjau dari hukum tata negara darurat sudah banyak ditulis. Contohnya tesis penulis yang hanya membahas tentang “*Meaningful Participation dalam Konsep Pengujian Formil di Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Formil Tahun 2003-2022)*”,<sup>17</sup> Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni yang membahas tentang “*Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19*”<sup>18</sup> serta “*Concept And Implementation On The State Of Emergency In Indonesia: Outlook To Strengthen Checks And Balances During Crisis.*”<sup>19</sup> Namun dari riset-riset tersebut, pembahasannya masih berdiri sendiri, artinya antar kedua riset tersebut belum dibahas secara spesifik dan belum diuji keterkaitannya. Misalnya bagaimana mekanisme partisipasi masyarakat ditinjau dari prespektif hukum tata negara darurat atau sebaliknya bagaimana dalam keadaan darurat mampu tetap mengakomodir partisipasi masyarakat.

Adapun tujuan penelitian ini adalah menganalisis partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang selama keadaan darurat covid-19 dari segi normatif dan analisis terhadap putusan peradilan serta memberikan gambaran upaya apa saja yang dapat ditempuh oleh masyarakat sebagai kontrol publik terhadap undang-undang dan kebijakan pemerintah yang dibentuk pada masa keadaan darurat.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian doktriner yang berbasis pada kaedah-kaedah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan pendekatan kajian studi kepustakaan atau *literatur view* dan telaah studi putusan peradilan (MK dan PTUN). Berbagai kajian kepustakaan yang digunakan berkaitan dengan konsep hukum tata negara darurat (*state of emergency*), partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan relevansi antar keduanya. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kedaruratan seperti undang-undang keadaan bahaya, penanggulangan bencana, kekarantina kesehatan dan perundang-undangan lainnya yang dibentuk pada masa keadaan darurat termasuk aturan pelaksanaannya. Tujuannya untuk mengetahui bagaimana penerapan partisipasi masyarakat pada masa keadaan darurat ditinjau dari teori atau konsep *state of emergency*

---

<sup>17</sup> Muhamad Nafi Uz Zaman, *Meaningful Participation dalam Konsep Pengujian Formil di Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Formil Tahun 2003-2022)* Universitas Indonesia, 2023).

<sup>18</sup> Arsil & Ayuni, *supra* note 4.

<sup>19</sup> Qurrata Ayuni et al, “Concept and Implementation on the State of Emergency in Indonesia: Outlook to Strengthen Checks and Balances during Crisis” (2022) 9:1 J Const Res 11–14.

dan pengaturan kedaruratan di Indonesia. Disamping itu, penelitian ini juga menelaah putusan pengadilan yang berkaitan dengan pengujian formil undang-undang dengan dalil tidak adanya partisipasi masyarakat di MK dan gugatan objek tata usaha negara tentang kebijakan pemerintah selama keadaan darurat covid-19 di PTUN. Analisis ini bertujuan untuk melihat bagaimana *ratio decidendi* majelis hakim dan menguji apakah lembaga pengadilan mampu menyelenggarakan persidangan sebagai salah satu fungsi kontrol selama masa keadaan darurat. Semua bahan tersebut dikumpulkan untuk diolah dan dianalisis metode kualitatif dan disampaikan secara tertulis dalam bentuk eksplanatoris analitis.

### **III. PEMBATASAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KEADAAN DARURAT**

#### *A. State of Emergency dan Dampaknya Terhadap Masyarakat*

Pada prinsipnya, *state of emergency* dapat diartikan ketika negara menghadapi keadaan darurat dan kondisi sedang tidak normal, maka negara dapat menerapkan sistem hukum yang bersifat darurat pula berdasarkan prespektif hukum tata negara darurat. Pemberlakuan hukum darurat ditujukan untuk menyelesaikan situasi negara yang sedang menghadapi kondisi darurat secara cepat dan efektif. Konsekuensinya adalah mengesampingkan hukum dalam keadaan normal, tanpa harus mempengaruhi sistem pemerintahan yang demokratis yang dianut berdasarkan konstitusi.<sup>20</sup> Beberapa ketentuan perundang-undangan dapat dikesampingkan dan berlaku aturan *extraordinary law* yang secara prinsip terkadang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pada keadaan normal. Hal ini wajar, sebab dalam kondisi darurat ketentuan perundang-undangan tersebut tidak dapat digunakan secara efektif, atau bahkan bersifat kontraproduktif dalam penyelesaian keadaan darurat.

Dalam skala yang tinggi atau kondisi esktrm pemerintah dapat merintangki ketentuan konstitusi dan membatasi hak asasi manusia. Akibatnya pemenuhan hak asasi manusia menjadi terhambat dan tidak dilaksanakan secara penuh. Beberapa *case* bahkan membatasi pergerakan masyarakat termasuk kegiatan sosial dan keagamaan. Penguasa negara dapat dibenarkan untuk mengesampingkan hukum normal bahkan bertindak seakan-akan sebagai seorang diktaktor. sebagaimana yang dikatakan Rossiter sebagai "*constitutional dictatorship*".<sup>21</sup> Rossiter ingin menjelaskan bahwa penguasa darurat dapat dipersamakan sebagai seorang diktaktor yang bersifat konstitusional, artinya konstitusi dengan "sengaja" memberikan jalan kediktatoran kepada penguasa dalam mengatur segala hal yang dianggap perlu untuk menyelesaikan situasi darurat tersebut.

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm 58.

<sup>21</sup> Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship Crisis Government in the Modern Democracies* (New York: Routledge, 2017), hlm 120.

Tentunya “tindakan diktator” yang dimaksud harus disertai dengan pembatasan agar tidak menyebabkan pemerintah yang absolut.

Dampak yang sangat *powerful* ini menyebabkan aktivasi keadaan darurat harus diatur dalam konstitusi. Sebab perlu adanya pembatasan dan mekanisme yang jelas, kapan dan bagaimana Presiden atau penguasa negara dapat menggunakan kekuasaannya dalam keadaan darurat. Di berbagai konstitusi, sudah diatur mengenai mekanisme keadaan darurat, mulai dari deklarasi *state of emergency*, pembagian kekuasaan kelembagaan hingga ketentuan apa saja yang dapat diterobos maupun tidak.

Secara global, pengaturan *state of emergency* dapat ditemukan pada Pasal 4 ayat (1) the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).<sup>22</sup>

*“In a time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.”*

Ketentuan tersebut mengamini adanya tindakan luar biasa yang menyimpang dari keadaan normal sepanjang dilakukan untuk menyelesaikan keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan tidak melibatkan diskriminasi semata-mata berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal usul sosial.

Potensi penyalahgunaan kekuasaan pada keadaan darurat sangat besar. Sebab menurut Nicholas Tsagourias, dalam situasi darurat penguasa dapat menghalalkan segala cara untuk melindungi kepentingan vital dari kerusakan yang lebih signifikan, baik menggunakan cara militer maupun non militer.<sup>23</sup> Tindakan luar biasa tersebut berpotensi disalahgunakan terlebih jika pernyataan keadaan darurat tidak dilandasi atas kondisi *de facto* yang benar-benar telah terjadi kedaruratan dan jika tindakan tersebut dilakukan tidak secara proporsional.

Kekhawatiran terhadap penggunaan keadaan darurat sebagai kondisi yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan merupakan kekhawatiran bersama. Joan Fitzpatrick memberikan tanda-tanda penyimpangan dari deklarasi keadaan darurat, yaitu:<sup>24</sup>

- (i) Krisis tidak dikomunikasikan kepada institusi terkait;
- (ii) Secara *de facto*, hak asasi manusia masih ditangguhkan meskipun penetapan keadaan darurat telah dicabut;

<sup>22</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 4 paragraph (1).

<sup>23</sup> Nicholas Tsagourias, “Necessity and the Use of Force: A Special Regime- Necessity Across International Law” (2010) 40:1 Netherlands Yearb Int Law 11–13.

<sup>24</sup> Joan Fitzpatrick, *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994).

- (iii) Keadaan darurat semakin banyak terjadi karena krisis formal yang terus meluas;
- (iv) Kompleksitas keadaan darurat mengakibatkan terjadinya tumpang tindih rezim hukum melalui penangguhan beberapa norma konstitusi dengan dikeluarkannya banyak keputusan yang mempunyai jangkauan luas;
- (v) Keadaan darurat diberlakukan oleh pemerintah otoriter dan memperpanjang rezim darurat dengan tujuan untuk mempertahankan kekuasaannya.

Praktiknya, dalam keadaan darurat juga digunakan untuk membentuk atau mengubah undang-undang secara cepat (*fast track legislation*). Pemerintah menegasikan partisipasi masyarakat hanya karena masyarakat dibatasi selama keadaan darurat. Sehingga undang-undang yang dihasilkan terkadang menjadi cerminan kemauan pemerintah semata tanpa memperhatikan partisipasi masyarakat. Padahal fungsi kontrol masyarakat diperlukan sekalipun dalam keadaan darurat.

Lalu bagaimana pengaturan keadaan darurat di Indonesia dan penerapannya terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada keadaan darurat?

### *B. Pengaturan Kedaruratan di Indonesia dan Praktik Partisipasi Masyarakat pada Masa Keadaan Darurat*

Terminologi keadaan darurat di Indonesia didasarkan atas Pasal 12 UUD 1945 yang mengatur

*“Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”*

Klausul ini memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau *state of emergency* sebagai kepala negara. Sehingga memberikan kekuasaan bagi Presiden Indonesia untuk melakukan penyimpangan hukum dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional. Meskipun dalam pasal tersebut terminologi yang digunakan “keadaan bahaya”, namun menurut Jimly Asshddiqie baik keadaan darurat dan keadaan bahaya mempunyai makna yang sama.

Saat ini, hanya ada satu undang-undang yang menjadi aturan turunan dari pasal 12 tersebut, yaitu Undang-Undang (Prp) 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Meskipun terdapat beberapa undang-undang lain yang substansinya mengatur kedaruratan, namun hanya Undang-Undang (Prp) 23 Tahun 1959 yang mencantumkan Pasal 12 UUD 1945 dalam konsiderannya. Undang-undang tersebut memberikan pengaturan mengenai tiga kondisi kedaruratan di Indonesia, yaitu darurat sipil, darurat militer dan darurat perang. Masing-masing mempunyai implikasi yang memperbolehkan pemerintah untuk melakukan penyimpangan hukum dan HAM yang tidak lazim.

Tabel.1 Penyimpangan Hukum dan HAM yang diperbolehkan melalui Undang-Undang (Prp) 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

Darurat Sipil	Darurat Militer	Darurat Perang
a. penyitaan terhadap barang,	a. melarang produksi dan perdagangan senjata api dan bahan peledak,	a. mengambil hak kepemilikan barang untuk kepentingan peperangan,
b. memakai barang-barang dinas umum,	b. menguasai alat komunikasi, membatasi lalu lintas darat, udara dan laut,	b. melarang pertunjukkan dan menutup percetakan,
c. melakukan penyadapan dan pembatasan media telekomunikasi,	c. membatasi pertunjukkan dan percetakan,	c. memaksa orang wajib militer/militerisasi,
d. pelarangan kegiatan dan pertemuan,	d. menahan surat-surat pos dan telegram,	d. dan boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan perundang-undangan demi pertahanan keamanan saat perang
e. membatasi orang untuk keluar rumah	e. mengadakan militerisasi pada jabatan tertentu,	
	f. dan melakukan penangkapan selama 21 hari	

Melihat dari ketentuan tersebut, ruang masyarakat untuk berpartisipasi ditiadakan. Jangankan berpartisipasi dalam pembentukan hukum, untuk sekadar beraktivitas saja dibatasi ruang gerakannya. Hal ini wajar mengingat situasi politik hukum pada saat itu Indonesia sedang mempertahankan stabilitas nasional pasca kemerdekaan.

Sedangkan disisi lain, terdapat ketentuan mengenai “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD 1945 yang sering dikatakan pula sebagai dasar kedaruratan di Indonesia. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu jika menghadapi kegentingan yang memaksa.

- (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang,*
- (2) *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.”*

Meskipun dalam beberapa analisis antara Pasal 12 dan Pasal 22 mempunyai implikasi yang berbeda.<sup>25</sup> Kegentingan memaksa tidak harus merujuk kepada keadaan yang membahayakan (*dangerous threat*). Sederhananya frasa “kegentingan memaksa” dimaknai sebagai kondisi yang mengharuskan adanya pengaturan tertentu namun waktunya terbatas untuk melakukan proses legislasi biasa.<sup>26</sup> Artinya suatu kegentingan memaksa tidak mesti berhubungan dengan keadaan darurat, namun keadaan darurat sudah pasti menemui kondisi kegentingan yang memaksa. Oleh karna itu dalam kondisi

<sup>25</sup> Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum” (2017) 4:2 Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, hlm 230–238.

<sup>26</sup> Fitra Arsil, “Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial” (2018) 48:1 Jurnal Hukum & Pembangunan, hlm 19.

kegentingan memaksa tidak serta merta dapat mengaktivasi keadaan darurat dan tidak pula diperkenankan merintangi hukum maupun konstitusi (tetap berlaku hukum dalam keadaan normal).<sup>27</sup>

Dalam perkembangannya, terdapat beberapa undang-undang yang secara substansi mengatur kedaruratan yang bersifat tematik (konstekstual) sesuai jenis kedaruratan yang dihadapi. Hampir semuanya tidak mencantumkan Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar konsiderannya. Berikut disajikan tabel undang-undang kedaruratan dan berbagai pembatasan yang dilakukan.

Tabel.2 Beberapa Pengaturan Kedaruratan di Indonesia<sup>28</sup>

Regulasi	Kewenangan khusus dan Pengecualian
Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	Kemudahan akses dalam penanggulangan bencana, seperti pengerahan sumber daya manusia, pengerahan peralatan, pengerahan logistik, imigrasi, cukai dan karantina, perizinan, pengadaan barang/jasa, pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang, penyelamatan; dan komando untuk memerintahkan sektor/lembaga
Undang-Undang No 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial	Pembatasan, diantaranya pembatasan dan penutupan kawasan konflik untuk sementara waktu, pembatasan orang di luar rumah untuk sementara waktu, penempatan orang di luar kawasan konflik untuk sementara waktu, dan pelarangan orang untuk memasuki kawasan konflik atau keluar dari kawasan konflik untuk sementara waktu
Undang-Undang No 6 Tahun 2018 tentang Keekerantinaan Kesehatan	PSBB: peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum
Undang-Undang No 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan	Memberikan keleluasaan LPS untuk: mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang Bank; mengambil alih dan melaksanakan segala

Dapat dilihat dalam beberapa pengaturan kedaruratan di Indonesia pada tabel 2, terdapat kewenangan khusus yang dimiliki oleh pemerintah dan terjadi pembatasan aktivitas masyarakat. Semuanya tidak mengatur bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Dalam kondisi yang dijelaskan dalam beberapa undang-undang pada tabel 2, tidak diaturnya partisipasi masyarakat dapat dipahami sebab fokus utamanya adalah bagaimana secepat dan sefisien mungkin kondisi darurat tersebut dapat diselesaikan.

### *C. Beberapa Contoh Penerapan Keadaan Darurat*

Beberapa keadaan darurat yang pernah terjadi di Indonesia dan menggunakan pengaturan kedaruratan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya antara lain: Operasi

<sup>27</sup> Qurrata Ayuni et al, "Concept and Implementation on the State of Emergency in Indonesia: Outlook to Strengthen Checks and Balances during Crisis" (2022) 9:1 Journal Constitutional Research, hlm 11–14.

<sup>28</sup> Fitra Arsil & Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19" (2020) 50:2 Jurnal Hukum & Pembangunan, hlm 442–443.

Militer di beberapa daerah untuk mengatasi gerakan separatisme seperti Gerakan Aceh Merdeka, Operasi Militer di Papua sejak tahun 1965 (berlangsung secara kontinu), Operasi Militer di Maluku,<sup>29</sup> beberapa bencana alam seperti gempa bumi yang terjadi di Lombok, Palu, Yogyakarta, erupsi gunung berapi di Sinabung, Yogyakarta, hingga tsunami di Aceh. Terakhir yaitu keadaan darurat kesehatan akibat covid-19 yang dideklarasikan oleh Presiden Jokowi melalui Keputusan Presiden No 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 dan Keputusan Presiden No 12 Tahun 2020 tentang Penetapan bencana Covid-19 sebagai Bencana Nasional.

Dua Keppres tersebut menjadi pintu masuk bagi Presiden untuk mempunyai kewenangan khusus berdasarkan undang-undang penanggulangan bencana dan kekerantinaan kesehatan. Misalnya terjadi pengerahan logistik alat kesehatan yang sangat masif di berbagai daerah, realokasi anggaran negara untuk sektor kesehatan dan pengadaan barang dalam jumlah yang besar untuk memenuhi kebutuhan alat pelindung diri. Selain itu, Presiden menetapkan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar), pembatasan aktivitas sosial, pendidikan, keagamaan hingga larangan memasuki fasilitas umum, untuk mencegah penularan virus semakin meningkat. Semua hal tersebut menyebabkan masyarakat terbatas dalam menyalurkan aspirasi ketika pemerintah dan DPR akan membentuk undang-undang.

Pasca keputusan tersebut ditetapkan, Presiden kemudian menetapkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang selanjutnya menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanganan Covid-19 sebagai respon untuk menangani pandemi covid-19. Pemerintah dihadapkan keadaan darurat kesehatan covid-19 yang pada akhirnya harus mengaktifasi kedaruratan berdasarkan model legislasi (*legislative model*) sebagaimana disebutkan oleh Qurrota Ayuni, disamping Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang No 6 Tahun 2018 tentang Kekeparantinaan Kesehatan. Aktivasi tersebut menyebabkan adanya kekuasaan besar yang dimiliki oleh eksekutif untuk menetapkan berbagai kebijakan yang merintangi beberapa ketentuan perundang-undangan. Tujuannya untuk menangani kondisi darurat dengan cepat. Selain itu karena ditetapkan dalam kondisi darurat, maka kontrol parlemen maupun masyarakat juga jauh lebih terbatas jika dibandingkan dalam keadaan normal.<sup>30</sup> Sehingga pembuatan perpu memang pada dasarnya meniadakan partisipasi masyarakat.

Sejatinya Perpu memang merupakan instrumen hukum yang dikeluarkan pada situasi khusus, bersifat sementara yang nantinya harus menunggu persetujuan DPR (dikemudian hari) untuk diterima sebagai undang-undang biasa atau ditolak.<sup>31</sup> Situasi

<sup>29</sup> Thomas Shufi, *Bunga Rampai Indonesia: Sebuah Proposal Ringkas Papua*. , 2016. p. 60-61 (Yogyakarta: Deepublish, 2016).

<sup>30</sup> Fitra Arsil & Qurrota Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19" (2020) 50:2 Jurnal Hukum Pembangan, hlm 442-443.

<sup>31</sup> Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial" (2018) 48:1 Jurnal Hukum & Pembangunan, hlm 19.

khusus tersebut bisa disebabkan karena kondisi kegentingan yang memaksa Presiden untuk bertindak cepat atau tidak dapat terselenggaranya pembahasan di parlemen dan juga bisa terjadi karena *divided government*.<sup>32</sup> Fitra Arsil menyebut dalam praktik di beberapa negara, Perpu menunjukkan *power* Presiden untuk mengambil alih kekuasaan legislatif dalam proses pembentukan undang-undang. Sehingga tidak ada pembahasan apapun ketika Perpu ditetapkan oleh Presiden dan menyebabkan tidak ada kewajiban untuk melibatkan masyarakat.

#### *D. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang pada Masa Keadaan Darurat*

Disamping konsep keadaan darurat yang meminimalisasi partisipasi masyarakat, praktik peradilan juga menyatakan hal yang sama. Hal ini diamini dalam Putusan MK Nomor 75/PUU-XVIII/2020, Nomor 43/PUU-XVIII/2020 dan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 perihal pengujian formil UU No 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2020 tentang Penanganan Covid,<sup>33</sup> MK menyatakan wajar jika adanya keterbatasan partisipasi saat pembahasan undang-undang. Sebab kondisi darurat menyebabkan hampir semua pembahasan dilakukan secara virtual. Pelaksanaan berbagai kegiatan pembahasan tidak bisa dilakukan secara konvensional, karena dalam kondisi darurat kesehatan covid-19 dapat dikhawatirkan penularan virus dengan cepat jika berhubungan secara langsung.

Sehingga pembasahan dengan cara konvensional tidak relevan dalam kondisi darurat tersebut, dan menyatakan dalil permohonan tidak beralasan secara hukum.<sup>34</sup> Sebelumnya dalam permohonannya, pemohon mengajukan permohonan pengujian formil dan mendalilkan adanya potensi pelanggaran kedaulatan rakyat dengan tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat karena dilakukan dengan virtual. Terlebih saat itu, pilihan produk hukum yang dipilih pertama kali adalah Perpu, dimana tidak ada ruang partisipasi masyarakat di dalamnya.<sup>35</sup>

Namun MK menekankan bahwa sekalipun ruang partisipasi masyarakat dilakukan secara daring/virtual tidak serta merta melanggar kedaulatan rakyat. Artinya sebenarnya meskipun dalam keadaan darurat, partisipasi masyarakat masih bisa dilakukan sepanjang tetap memperhatikan penyelesaian keadaan darurat tersebut dan prioritas keselamatan masyarakat.

---

<sup>32</sup> Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Press, 2017).

<sup>33</sup> *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, UU Nomor 1 Tahun 2020, LN Tahun 2020 Nomor 134, TLN Nomor 6516. (selanjutnya disebut UU Penanganan Covid).*

<sup>34</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan No. 37/PUU-XVIII/2020, Yayasan Penguatan partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA) (Pemohon) (2020), hlm 404.

<sup>35</sup> Perpu merupakan legislasi subjektif Presiden saat dihadapkan oleh kegentingan yang memaksa.

### *E. Minimnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang yang Dibentuk pada Masa Keadaan Darurat Covid-19*

Selain Perpu penanganan covid-19 yang ditetapkan untuk memberikan kewenangan khusus kepada Presiden sekaligus mengesampingkan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, terdapat pula beberapa undang-undang yang dibentuk pada masa covid-19. Pembahasan beberapa undang-undang tersebut dinilai minim partisipasi masyarakat dan dilakukan dalam waktu yang singkat (tidak proporsional sesuai dengan materi muatan yang akan diatur). Masalahnya undang-undang tersebut bersifat penting/krusial dan mempunyai implikasi yang besar bagi masyarakat, namun justru dibuat dan ditetapkan pada masa keadaan darurat covid-19. Sehingga partisipasi masyarakat tidak optimal. Hal ini ditandai dengan munculnya berbagai kontroversi di kalangan masyarakat pasca undang-undang tersebut disahkan. Selain itu permohonan pengujian formil juga meningkat untuk menguji berbagai undang-undang tersebut. Semuanya bertitik pada tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya.

Berikut beberapa undang-undang yang dibentuk pada masa keadaan darurat covid-19 yang diajukan pengujian formil tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat.

Tabel. 3 Undang-Undang yang Dibentuk Pada Masa Keadaan Darurat

Undang-Undang	Poin krusial	Keterangan
Undang-Undang No 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba	kewenangan pengelolaan minerba, pengaturan terkait konsep wilayah hukum pertambangan, jaminan perpanjangan izin operasi, divestasi saham, pertambangan rakyat, reklamasi dan pasca tambang.	Pembahasan dilakukan sejak 27 April 2020 - 15 Mei 2020 (19 hari). Prolegnas Tahun 2020-2024
Undang-Undang No 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang tentang Penanganan Covid-19	penambahan belanja dan pembiayaan APBN 2020, prioritas anggaran kesehatan dan perlindungan sosial, batas atas defisit anggaran, pengecualian objek gugatan tata usaha negara terhadap keputusan pemerintah	Partisipasi publik tidak dapat dilakukan secara langsung (tatap muka) karena keterbatasan-keterbatasan yang diakibatkan kondisi pandemi, sehingga partisipasi publik secara konvensional tidak dapat dilakukan
Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	perubahan terhadap 11 klaster dari ketenagakerjaa, lingkungan hidup hingga sistem perundangan	Pembahasan dilakukan sejak 2 April 2020 - 5 Okt 2020 (187 hari). Undang-undang dinyatakan inkonstitusional bersyarat melalui Putusan MK No 91/PUUXVIII/2020
Undang-Undang No 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang	syarat usia hakim dan periodisasi jabatan hakim konstitusi serta efeknya terhadap hakim yang sedang menjabat	Perubahan UU MK melalui daftar kumulatif terbuka mempunyai sifat khusus yang tidak dapat sepenuhnya

Mahkamah Konstitusi		dipersamakan dengan usulan perubahan undang-undang yang bersifat normal.
Undang-Undang No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	penyiapan wilayah/daerah sebagai ibu kota negara baru, lembaga Otorita IKN beserta kewenangannya dan pembiayaan dari APBN,	Pembahasan dilakukan sejak 3 November 2020 – 18 Januari 2022 (134 hari)

Berdasarkan tabel.3 tersebut menjadi bukti bahwa undang-undang yang dibentuk mempunyai urgensi yang tinggi namun momentum pembahasannya justru dilakukan pada kondisi yang kurang kondusif. Hasilnya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya tidak maksimal. Buktinya pada Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, MK menyatakan secara jelas bahwa undang-undang tersebut tidak memenuhi partisipasi masyarakat sebab dengan banyaknya klaster yang dibahas, tidak semua *stakeholder* diundang dan didengarkan dalam pembahasan undang-undang cipta kerja. Sehingga setelah melalui proses persidangan, MK memutus undang-undang tersebut pembentukan undang-undang cipta kerja bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan (inkonstitusional bersyarat).

Melihat beberapa undang-undang pada tabel.3 tersebut, semestinya pemerintah tidak sepatutnya menggunakan keadaan darurat sebagai momentum untuk membentuk undang-undang yang penting bagi masyarakat secara cepat dengan menegasikan partisipasi masyarakat. Pilihannya 2 (dua), *pertama* melakukan penundaan terhadap pembahasan undang-undang dan memprioritaskan penyelesaian keadaan darurat atau *kedua* jika memang ingin tetap dibahas, masyarakat masih bisa dilibatkan secara maksimal dengan berbagai mekanisme yang memungkinkan dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

#### **IV. PARTISIPAS MASYARAKAT DALAM MENGONTROL PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG DAN KEBIJAKAN PADA MASA KEADAAN DARURAT**

Sebagaimana uraian sebelumnya, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada masa keadaan darurat dilakukan secara terbatas, bahkan dalam kondisi ekstrem dapat ditiadakan. Akses untuk menyampaikan pendapat atau gagasan tersebut semakin tertutup ketika Presiden mengguna instrumen Perpu atau *Presidential Decree*, dengan alasan parlemen tidak dapat membuat undang-undang sebagaimana mestinya. Namun meskipun ruang partisipasi masyarakat tidak terlalu banyak pada proses pembentukan, bukan berarti masyarakat tidak dapat mengontrol undang-undang yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam beberapa praktik, masyarakat masih tetap mempunyai kuasa untuk men-*challenge* undang-undang tersebut beserta aturan

kebijakan lainnya. Setidaknya terdapat 2 (dua) mekanisme yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk mengontrol kekuasaan pemerintah pada masa keadaan darurat.

*Pertama* melalui lembaga legislatif. Mekanisme ini berpegang pada prinsip *checks and balances* yang dijabarkan oleh fungsi pengawasan yang dimiliki oleh parlemen. Sebab pada prinsipnya *checks and balances* merupakan mekanisme *constitutionals controls* yang membatasi cabang kekuasaan lainnya agar tidak menjadikan satu kekuasaan tertentu *super power*.<sup>36</sup> Prinsip ini menjamin adanya supervisi dan pembatasan pada setiap cabang kekuasaan, baik dalam keadaan norma maupun pada keadaan darurat.

Fungsi pengawasan parlemen juga dapat diwujudkan melalui penyediaan *platform* pertanggungjawaban eksekutif kepada publik dalam pengambilan kebijakan selama masa keadaan darurat. Sebab potensi penyalahgunaan kekuasaan sangat besar dikarenakan Presiden mempunyai ekstra *power*.

Dalam pembentukan undang-undang, sekalipun Presiden menggunakan instrumen Perpu sebagai jalan pintas, parlemen mempunyai kewenangan untuk menyatakan apakah Perpu tersebut disetujui untuk menjadi undang-undang atau ditolak. Meskipun dalam konteks Indonesia, ruang untuk mengoreksi pasal per pasal atau sebagian isi dari Perpu tidak dimungkinkan. DPR hanya dapat menentukan keseluruhan isi Perpu tersebut disetujui menjadi undang-undang atau tidak. Jika dalam masa persidangan berikut, DPR setuju maka Perpu menjadi undang-undang dan dapat diundangkan. Jika sebaliknya, maka Perpu tersebut dibatalkan dan tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan selanjutnya.

*Kedua* melalui lembaga yudikatif. Mekanisme ini dapat berakibat pada dibatalkannya suatu norma undang-undang atau kebijakan pemerintah. Hal ini cukup efektif mengingat sesaat setelah putusan peradilan dibacakan, langsung berlaku dan berdampak pada undang-undang terkait dan keputusan tata usaha negara. Lembaga peradilan akan menguji kesesuaian norma undang-undang dengan konstitusi maupun kesesuaian kebijakan pemerintah dengan peraturan perundang-undangan lain maupun asas hukum administrasi negara. Terdapat 2 (dua) pengujian di lembaga peradilan yang dapat dilakukan oleh masyarakat

*Pertama* pengujian undang-undang. Dimungkinkan dapat terjadi meskipun dalam keadaan darurat sepanjang pengadilan masih bisa melakukan persidangan. Buktinya data permohonan pengujian formil undang-undang di MK pada masa covid-19 tetap berjalan sebagaimana mestinya meskipun dilakukan secara daring.

Tabel 4. Putusan MK tentang Permohonan Pengujian Formil yang Diputus Pada Masa Pandemi Covid-19<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Harold Joseph Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition* (Cambridge: Harvard University Press, 1983).

<sup>37</sup> Dikumpulkan dari putusan-putusan MK dan diolah berdasarkan waktu pemeriksaan permohonan dan pembacaan putusan

No	Putusan	Objek Pengujian	Amar putusan
1.	49/PUU-XX/2022		Ditolak
2.	34/PUU-XX/2022		Ditolak
3.	54/PUU-XX/2022		Tidak dapat diterima
4.	53/PUU-XX/2022		Tidak dapat diterima
5.	48/PUU-XX/2022	UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Tidak dapat diterima
6.	47/PUU-XX/2022		Tidak dapat diterima
7.	40/PUU-XX/2022		Tidak dapat diterima
8.	39/PUU-XX/2022		Tidak dapat diterima
9.	14/PUU-XX/2022		Tidak dapat diterima
10.	113/PUU-XX/2022	UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	Ditarik kembali
11.	92/PUU-XX/2022	UU Nomor 14 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, UU Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan UU Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan	Ditarik kembali
12.	63/PUU-XX/2022	UU No 5 Tahun 2022 tentang Provinsi Sulawesi Utara	Tidak dapat diterima
13.	69/PUU-XIX/2021	UU Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan	Ditarik kembali
14.	100/PUU-XVIII/2020	UU No 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No	Ditolak
15.	90/PUU-XVIII/2020	24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Ditolak
16.	4/PUU-XIX/2021		Tidak dapat diterima
17.	105/PUU-XVIII/2020		Tidak dapat diterima
18.	103/PUU-XVIII/2020		Tidak dapat diterima
19.	51/PUU-XVIII/2020	UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Ditarik kembali
20.	6/PUU-XIX/2021		Tidak dapat diterima
21.	107/PUU-XVIII/2020		Tidak dapat diterima
22.	95/PUU-XVIII/2020		Ditarik kembali
23.	91/PUU-XVIII/2020		Dikabulkan sebagian
24.	42/PUU-XVIII/2020	UU No 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun	Tidak dapat diterima
25.	75/PUU-XVIII/2020		Ditolak

26.	43/PUU-XVIII/2020	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 Menjadi UU.	Ditolak
27.	38/PUU-XVIII/2020		Ditarik kembali
28.	37/PUU-XVIII/2020		Ditolak
29.	59/PUU-XVIII/2020		Ditolak
30.	60/PUU-XVIII/2020	UU No 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	Ditolak

MK tetap menyelenggarakan persidangan dengan daring. Praktik ini dapat menjadi contoh yang menerangkan bahwa masyarakat yang dirugikan kepentingannya dengan adanya undang-undang pada masa keadaan darurat dapat mengajukan permohonan *judicial review* kepada MK dan MK-pun tetap menerima permohonan tersebut.

Terlihat dari tabel 4 tersebut, terdapat setidaknya 30 (tiga puluh) putusan MK yang diputus dari pengujian formil, dimana masing-masing diputus oleh MK dengan putusan tidak dapat diterima,<sup>38</sup> ditolak,<sup>39</sup> bahkan ada yang dikabulkan<sup>40</sup> yaitu Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020. Putusan tersebut menjadi *landmark decision* yang menjadi satu-satunya pengujian formil yang dikabulkan hingga saat ini.

Menarik untuk melihat Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 tersebut terutama mengenai pertimbangan hakim konstitusi yang menilai pembentukan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja cacat formil. Salah satu penyebabnya adalah tidak terakomodirnya partisipasi masyarakat yang bermakna. Pada saat itu, undang-undang cipta kerja dibentuk pada 2 April 2020 - 5 Oktober 2020 (187 hari) atau pada saat sedang terjadi pandemi covid-19. Pemerintah dan DPR memang menyediakan ruang partisipasi secara daring, namun MK menilai hal tersebut masih sangat kurang.

<sup>38</sup> Dalam amar putusan ini, MK belum memeriksa substansi permohonan. Biasanya disebabkan karena persoalan administrasi seperti legal standing pemohon, perihal kewenangan MK dalam memutus permohonan, objek permohonan tidak jelas, kehilangan objek permohonan, permohonan telah melewati batas waktu maksimal pengajuan permohonan uji formil, pemohon meninggal dunia dan sebab-sebab lain yang tidak berhubungan dengan substansi permohonan.

<sup>39</sup> Dalam amar putusan ini, dalil permohonan tidak terbukti dan tidak beralasan hukum. Pemohon tidak dapat membuktikan adanya pelanggaran terhadap proses pembentukan undang-undang secara formil.

<sup>40</sup> MK dalam amarnya akan menyatakan bahwa pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang pembentukan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945. Jika dalam permohonan pengujian materiil dikabulkan hanya berimplikasi pada norma yang diujikan saja (bertentangan dengan UUD 1945 serta tidak mempunyai daya laku dan daya ikat), maka dalam permohonan pengujian formil yang dikabulkan, akan berimplikasi jauh lebih besar yaitu dapat dinyatakannya suatu undang-undang tidak berlaku dan tidak mengikat secara keseluruhan.

Sebab ruang lingkup pengaturan undang-undang cipta kerja sangat luas, sehingga seharusnya membutuhkan partisipasi yang lebih luas.

Disinilah MK membuktikan bahwa sekalipun undang-undang cipta kerja tersebut dibentuk pada masa pandemi covid-19 (keadaan darurat), namun partisipasi masyarakat harus tetap dipenuhi secara maksimal. Hal ini menjadi preseden untuk kedepan dalam pengujian partisipasi masyarakat di MK.

*Kedua* pengajuan gugatan keputusan tata usaha negara di PTUN. Hal ini berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang dilakukan pada pandemi covid-19. Pada mulanya keputusan tata usaha negara dilarang digugat di PTUN jika terjadi keadaan darurat atau dengan kata lain keputusan tersebut tidak dapat menjadi objek gugatan di PTUN, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU No 2 Tahun 2020 tentang Penanganan Covid-19.

Secara lengkap Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU No 2 Tahun 2020 mengatur sebagai berikut:

*“Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”*

Dalam argumennya, pemerintah menempatkan negara dalam keadaan darurat sehingga hal tersebut merupakan respon wajar terhadap kondisi krisis yang disebabkan oleh pandemi covid-19. Tujuannya agar pemerintah dapat bertindak luar biasa (extraordinary) untuk penanganan krisis yang membutuhkan waktu yang cepat. Jika tidak ada pengecualian atas tindakan/keputusan pemerintah sebagai objek gugatan, maka dikhawatirkan akan menghambat penanganan krisis itu sendiri.<sup>41</sup> Selain alasan krisis tersebut, pemerintah juga merujuk pada ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yang lebih dulu mengatur tentang pengecualian objek gugatan dalam keadaan darurat.<sup>42</sup>

*“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:*

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”*

Sedangkan dalam hukum administrasi negara, tindakan *extraordinary* pejabat administrasi pemerintahan pada saat keadaan darurat dibenarkan sepanjang didasarkan atas alas hukum yang tepat (peraturan dasar yang bersifat khusus hanya berlaku saat keadaan darurat) dan alas fakta yang memadai (fakta yang menjelaskan benar adanya

---

<sup>41</sup> Clement Fatovic, *Outside the Law: Emergency and Executive Power* (Maryland: JHU Press, 2009).

<sup>42</sup> Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU Nomor 5 Tahun 1986, LN. 1986 No. 77, TLN No.3344, Pasal 49.

keadaan darurat dengan indikator yang jelas), serta keputusan dan kebijakan ditetapkan dengan tujuan untuk melindungi kepentingan umum (*bestuurzorg*). Artinya harus ada keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan umum yang harus dilindungi.<sup>43</sup>

Namun MK melalui Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 memberikan batasan sejauh mana pengecualian keputusan tata usaha negara menjadi objek gugatan. Memang ketentuan tersebut masih berlaku sampai saat ini, namun dalam pertimbangannya, hakim konstitusi melihat adanya tindakan-tindakan lain yang dapat dilakukan oleh pemerintah tapi tidak berkaitan langsung dengan pandemi covid-19, melainkan berkaitan dengan berbagai macam tindakan yang berkaitan dengan penyelamatan perekonomian nasional dan tindakan lain untuk menjaga stabilitas sistem keuangan sesuai isi dari UU Nomor 2 Tahun 2020. Artinya ada kemungkinan pemerintah menggunakan berbagai instrumennya untuk mengatur hal lain diluar penanganan pandemi covid-19. Dengan demikian terhadap tindakan pemerintah di luar penanganan covid-19 dan terhadap keputusan pemerintah yang tidak didasarkan pada iktikad baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka seharusnya tetap dapat dikontrol dan dapat dijadikan objek gugatan ke PTUN.<sup>44</sup>

Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, melalui Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, MK telah memberikan batasan sejauh mana pengecualian tindakan pemerintah yang tidak dapat dijadikan objek gugatan tata usaha negara. MK memberikan 3 (tiga) pengecualian yang sifatnya kumulatif yaitu:

- a. sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19;
- b. dilakukan dengan iktikad baik; dan
- c. sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Maksud kumulatif tersebut adalah setiap poin tidak bisa berdiri sendiri, sehingga semuanya harus terpenuhi untuk dapat dikecualikan dalam objek gugatan di PTUN. Ketiga batasan tersebut dapat menjadi rujukan bagi pemerintah, masyarakat maupun lembaga peradilan dalam menentukan tindakan pemerintah dalam keadaan darurat mana yang memang bukan merupakan objek sengketa di PTUN dan tindakan mana yang tetap menjadi objek sengketa.

Faktanya sejak adanya penetapan darurat covid-19 di Indonesia, setidaknya penulis telah menghimpun 2 (dua) perkara PTUN yang berhubungan dengan gugatan warga negara terhadap tindakan pemerintah dalam penanganan covid-19, yaitu Penetapan PTUN DKI Jakarta Nomor 237/G/2021/PTUN-JKT dan Putusan PTUN DKI Jakarta Nomor 61/G/TF/2022/PTUN.JKT. Keduanya dapat dijadikan sebagai contoh praktik

---

<sup>43</sup> Muhamad Nafi Uz Zaman & Dian Puji Nugraha Simatupang, "Pengecualian Objek Gugatan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Covid-19" (2023) 20:1 *Istinbath J Huk* 136.

<sup>44</sup> Arpan Marwasih NS, *Konsekuensi Yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kompetensi Absolut PTUN* Universitas Islam Indonesia, (2018).

empiris terhadap gugatan warga negara dalam keadaan darurat. Penetapan PTUN DKI Jakarta Nomor 237/G/2021/PTUN-JKT diawali dengan gugatan terhadap:<sup>45</sup>

- a. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1182 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Level 3, tanggal 4 Oktober 2021.
- b. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3 dan Level 2 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, tertanggal 4 Oktober 2021.
- c. Surat Edaran Satuan Tugas Penanganan Covid-19 Nomor 17 Tahun 2021 tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri pada Masa Pandemi Corona Virus Disese 2019 (Covid-19), tertanggal 11 Agustus 2021.

Dalam pemeriksaan terbukti bahwa Penggugat melakukan upaya administrasi keberatan tanggal 31 Januari 2022 dimana sudah melewati tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal 21 September 2021. Melalui putusan ini, maka PTUN Jakarta tidak memeriksa pokok perkara secara substansial, karena sudah tidak terpenuhinya syarat batas waktu pengajuan gugatan. Meskipun dalam putusan tersebut tidak memberikan gambaran yang jelas mengenai pemeriksaan gugatan yang berkaitan dengan keadaan darurat, namun secara pasti PTUN berwenang menilai apakah batasan yang diberikan MK dalam pengecualian objek gugatan dapat diterima atau tidak. Terlebih dasar pertimbangan untuk tidak menerima gugatan adalah jangka waktu yang telah melebihi batas ketentuan dalam UU PTUN bukan kewenangan/kompetensi absolut PTUN dalam memeriksa gugatan yang berkaitan dengan keadaan darurat.

Gugatann yang telah dijelaskan sebelumnya menjadi contoh bahwa peradilan tata usaha negara tetap berwenang untuk memeriksa gugatan tata usaha negara sepanjang peradilan tersebut masih bisa menyelenggarakan peradilan sekalipun dilakukan dengan pembatasan-pembatasan. Masyarakat juga tetap mempunyai peran untuk mengkontrol kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

## **V. KESIMPULAN**

Dalam situasi darurat, partisipasi masyarakat sering kali dibatasi atau ditiadakan, terutama jika menggunakan Perpu. MK menyatakan keterbatasan partisipasi ini wajar karena keadaan darurat memaksa hampir semua pembahasan dilakukan secara virtual untuk mencegah penularan covid-19. Selama pandemi, 5 (lima) undang-undang penting disahkan dengan partisipasi publik yang minim dan waktu pembahasan yang singkat. Undang-undang ini memiliki implikasi besar bagi masyarakat, namun justru dibahas dan disahkan dalam kondisi darurat, sehingga menyebabkan partisipasi masyarakat

---

<sup>45</sup> Lebih lanjut baca Penetapan PTUN DKI Jakarta Nomor 237/G/2021/PTUN-JKT.

tidak optimal. Hal ini memicu kontroversi dan peningkatan permohonan pengujian formil terhadap undang-undang tersebut.

Meskipun partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang terbatas, masyarakat tetap memiliki *power* untuk mengawasi dan menguji undang-undang yang telah disahkan. Ada dua mekanisme yang dapat digunakan untuk mengontrol kekuasaan pemerintah selama keadaan darurat: yaitu melalui lembaga legislatif dengan prinsip *checks and balances* dan fungsi pengawasan parlemen, serta melalui lembaga yudikatif dengan pembatalan norma undang-undang di MK atau gugatan tata usaha negara di PTUN. Selama pandemi, masyarakat telah menggunakan mekanisme ini, seperti dalam Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 yang membatalkan undang-undang cipta kerja karena cacat formil dan Putusan PTUN DKI Jakarta Nomor 61/G/TF/2022/PTUN.JKT yang membuktikan adanya pemeriksaan gugatan di peradilan tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Na*, 2020.
- Arsil, Fitra, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Press, 2017).
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007).
- Berman, Harold Joseph, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition* (Cambridge: Harvard University Press, 1983).
- Fatovic, Clement, *Outside the Law: Emergency and Executive Power* (Maryland: JHU Press, 2009).
- Fitzpatrick, Joan, *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994).
- NS, Arpan Marwasih, *Konsekuensi Yuridis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Kompetensi Absolut PTUN Universitas Islam Indonesia*, 2018) [unpublished].
- Posner, R A, *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency* (Nortamptonshire: Oxford University Press, 2006).
- Rossiter, Clinton, *Constitutional Dictatorship Crisis Government in the Modern Democracies* (New York: Routledge, 2017).
- Shufi, Thomas, *Bunga Rampai Indonesia: Sebuah Proposal Ringkas Papua*. , 2016. p. 60-61 (Yogyakarta: Deepublish, 2016).
- Zaman, Muhamad Nafi Uz, *Meaningful Participation dalam Konsep Pengujian Formil di Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Formil Tahun 2003-2022)*” Universitas Indonesia, 2023) [unpublished].
- Arsil, Fitra, “Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara

- Presidensial” (2018) 48:1 J Huk Pembang 19.
- Arsil, Fitra & Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19” (2020) 50:2 J Huk Pembang 442–443.
- Ayuni, Qurrata et al, “Concept and Implementation on the State of Emergency in Indonesia: Outlook to Strengthen Checks and Balances during Crisis” (2022) 9:1 J Const Res 11–14.
- Fajri, M Nurul, “Legitimasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia” (2024) 21:1 J Legis Indones 130–143.
- Ferejohn, John & Pasquale Pasquino, “The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers” (2004) 23:2 Int J Const Law 45.
- Manan, Bagir & Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum” (2017) 4:2 Padjadjaran J Ilmu Huk 230–238.
- Sjarif, Fitriani Ahlan, “Perkembangan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dan Bermanfaat dalam Pembentukan Undang-Undang” (2023) 20:4 J Legis Indones 109–124.
- Tsagourias, Nicholas, “Necessity and the Use of Force: A Special Regime- Necessity Across International Law” (2010) 40:1 Netherlands Yearb Int Law 11–13.
- Yılmaz, Zafer, “Erdoğan’s Presidential Regime and Strategic Legalism: Turkishdemocracy in The Twilight Zone” (2020) 20:2 Southeast Eur Black Sea Stud 265–288, daring: <<https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1745418>>.
- Zaman, Muhamad Nafi Uz & Dian Puji Nugraha Simatupang, “Pengecualian Objek Gugatan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Covid-19” (2023) 20:1 Istinbath J Huk 136.