

**SISTEM *CHECK AND BALANCES* DALAM PENETAPAN
KEADAAN BAHAYA SEBAGAI ALASAN PENUNDAAN
PEMILU DI INDONESIA PERSPEKTIF
*MAŞLAHAH MURSALAH***



SKRIPSI

**Diajukan Kepada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H.
Saifuddin Zuhri Purwokerto Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**

Oleh:

**RISMA YULIANTI NUR AZIZAH
NIM. 1817303076**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
PROFESOR KIAI HAJI SAIFUDDIN ZUHRI
PURWOKERTO
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini, saya:

Nama : Risma Yulianti Nur Azizah

NIM : 1817303076

Jenjang : S-1

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakulta : Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi yang berjudul “Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*”. Ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang saya peroleh.

Purwokerto, 30 Desember 2022

Yang Membuat Pernyataan



Risma Yulianti Nur Azizah

NIM.1817303076

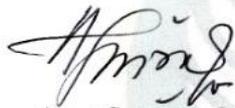
PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

Sistem Check And Balances Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan di Indonesia Perspektif Masalah Mursalah

Yang disusun oleh **Risma Yulianti Nur Azizah (NIM. 1817303076)** Program Studi **Hukum Tata Negara**, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, telah diujikan pada tanggal **20 Januari 2023** dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Ketua Sidang/ Penguji I



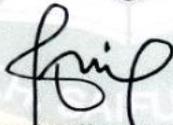
Agus Sunaryo, M.S.I.
NIP.19790428 200901 1 006

Sekretaris Sidang/ Penguji II



Muhammad Fuad Zain, M.Sy.
NIDN. 2016088104

Pembimbing/ Penguji III



Fatni Erlina, S.H.J., M.H.
NIP. 19871014 201903 2 009

Purwokerto, 25 Januari 2023

Dekan Fakultas Syari'ah



Dr. H. Supani, S.Ag, M.A.
NIP. 19700705 200312 1 001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 10 Januari 2023

Hal : Pengajuan Munaqasyah Skripsi
Sdr. Risma Yulianti Nur Azizah

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah
UIN Prof. K.H Saifuddin Zuhri
Di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan dan koreksi terhadap penulisan skripsi, maka melalui surat ini saya sampaikan bahwa:

Nama : Risma Yulianti Nur Azizah

NIM : 1817303076

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri

Judul : Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

Skripsi tersebut sudah dapat diajukan untuk diujikan dalam rangka memperoleh Sarjana Hukum (S.H).

Demikian nota pembimbing saya sampaikan, atas perhatiannya saya ucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pembimbing,



Fatni Erlina, S.H.I., M.H.
NIP.198710142019032009

“SISTEM *CHECK AND BALANCES* DALAM PENETAPAN KEADAAN BAHAYA SEBAGAI ALASAN PENUNDAAN PEMILU DI INDONESIA PERSPEKTIF *MAŞLAHAH MURSALAH*”

ABSTRAK
RISMA YULIANTI NUR AZIZAH
NIM. 1817303076

Program Studi Hukum Tata Negara
Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri

Keadaan bahaya dapat terjadi dalam bentuk dan variasi yang berbeda, salah satunya keadaan bahaya yang diakibatkan oleh bencana non alam berupa Covid-19. Presiden sebagai pemegang kekuasaan diharuskan untuk bertindak cepat supaya tidak menimbulkan gejolak sosial yang tidak terkendali di masyarakat. Namun, kekuasaan Presiden juga diawasi oleh parlemen, seperti dalam penundaan pemilu ketika negara sedang dalam keadaan bahaya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian *library research*, dengan menggunakan teknik pengumpulan data dengan metode dokumentasi. Sedangkan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data dengan metode induktif. Metode induktif sendiri adalah suatu proses berpikir dengan menarik kesimpulan yang umum atau dasar pengetahuan tentang hal-hal yang khusus.

Penetapan keadaan bahaya di dasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 12 dan 22, serta Perppu No. 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya. Presiden ketika dalam keadaan bahaya dapat bertindak khusus bahkan mereduksi keberlakuan aturan yang dianggap menghalangi proses pemulihan keadaan bahaya. Oleh karena itu, harus ada mekanisme pengawasan yang dapat menghentikan kekuasaan tersebut jika dianggap sudah tidak relevan untuk dilaksanakan kembali. Kekuasaan dalam keadaan bahaya memiliki batasan secara legal yang diatur dalam peraturan khusus, sedangkan dalam batasannya diperlukan mekanisme pengawasan oleh parlemen atau pengawasan *judicial* sebagai bagian dari pengawasan khusus dalam keadaan bahaya. Dalam perspektif *maşlahah mursalah* yang merupakan salah satu metode yang mendasari banyak produk fikih Islam yang sah terkait dengan isu-isu modern, rasional untuk dipertimbangkan lebih lanjut, terutama dalam sifatnya yang konsisten dalam pembaharuan hukum Islam, seperti kebijakan penundaan pemilu oleh Presiden yang mana tindakan tersebut berada pada posisi *maşlahah dharūriyat* yaitu menjaga dan memelihara agama, jiwa, akal budi, keturunan, dan harta kekayaan. Karena, bagaimanapun kemaslahatan orang banyak merupakan hal yang paling utama dan memang harus dikuatkan oleh pemerintah sebagaimana tujuan diturunkannya syariat Islam yang tidak lain adalah untuk kebaikan seluruh umat manusia.

Kata Kunci: *Check and Balances, Penetapan Keadaan Bahaya, Penundaan Pemilu, Maşlahah Mursalah*

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 Tahun 1987 Nomor 0543 b/U/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Ša	Š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	H	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	Ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es

ث	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Sad	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta'	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za'	ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	...'	Koma terbalik ke atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Waw	W	We
ه	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

2. Vokal

a. Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
ـَ	<i>Fathah</i>	A	A
ـِ	<i>Kasrah</i>	I	I
ـُ	<i>Damah</i>	U	U

Contoh: كَتَبَ -*kataba* يَذْهَبُ -*yažhabu*
 فَعَلَ -*fa'ala* سَأَلَ -*su'ila*

b. Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
ـَيَ	<i>Fathah dan ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
ـُؤَ	<i>Fathah dan wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: كَيْفَ -*kaifa* هَوَّلَ -*haulā*

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
ـَ...	<i>fathah dan alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas

ي...	<i>Kasrah dan ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
و	<i>damah dan wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ - *qāla*

قِيلَ - *qīla*

رَمَى - *ramā*

يَقُولُ - *yaqūlu*

4. Syaddah (*tasydid*)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا - *rabbānā*

نَزَّلَ - *nazzala*

5. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

- Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.
- Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الرجل - *al-rajulu*

القلم - *al-qalamu*



MOTTO

“Life is like riding a bicycle. To keep your balance, you must keep moving”

-Albert Einstein-



PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan kepada kedua orangtua saya, Bapak Misnad dan Ibu Sujinah yang selalu memberikan cinta dan kasih sayangnya, selalu mendo'akan, dan memberikan dukungan serta memberikan yang terbaik demi kesuksesan saya. Untuk adik saya, Rico Aziz Maulana dan Mega Tri Utami yang selalu memberikan saya dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Mudah-mudahan Allah senantiasa memberi kalian kesehatan, keberkahan, kesuksesan. Dan untukmu kekasihku yang kelak menjadi imamku yang selalu memberikanku semangat, selalu mendengarkan segala keluh kesahku, terimakasih untuk segala hal yang kamu berikan. Mudah-mudahan Allah senantiasa memberikan kesehatan, keberkahan, kesuksesan, umur panjang, dan rezeki yang halal. Tak lupa skripsi ini juga saya persembahkan untuk sahabat-sahabat baikku, (Arum, Aya, Elma, Kiki, Yuni, Eka, Lestari) terimakasih sudah bersedia mendengarkan ceritaku, memberikan bantuan saat aku membutuhkannya, terimakasih sudah menjadi temanku, dan seluruh pihak yang turut membantu dan mendukung sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberi taufik, hidayah, dan inayah-Nya serta memberikan kesempatan dan kemudahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam tercurah kepada junjungan kita Nabi Agung Muhammad SAW juga keluparganya, sahabat-sahabatnya serta semua orang yang meniti jalanya. Selama penulis menyusun skripsi ini tentu banyak sekali hambatan dan kesulitan yang dialami. Dengan bantuan dari berbagai pihak, penulis dapat melalui hambatan-hambatan tersebut hingga skripsi ini dapat terselesaikan. Oleh karenanya, perkenankan penulis untuk mengucapkan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Moh. Roqib, M.Ag., selaku Rektor UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
2. Prof. Dr. H. Fauzi, M.Ag. selaku Wakil Rektor I UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
3. Prof. Dr. H. Ridwan, M.Ag. selaku Wakil Rektor II UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
4. Dr. H. Sulkhan Hakim, M.Ag. selaku Wakil Rektor III UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
5. Dr. Supani, S.Ag., M.A. selaku Dekan Fakultas Syari'ah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
6. Dr. Marwadi, M.Ag. selaku Wakil Dekan I Fakultas Syari'ah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
7. Dr. Hj. Nita Triana, S.H., M.Si. selaku Wakil Dekan II Fakultas Syari'ah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
8. Hariyanto, M.Hum, M.Pd. selaku Wakil Dekan III Fakultas Syari'ah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
9. Agus Sunaryo, M.S.I., selaku Ketua Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam;
10. M. Wildan Humaidi, M.H., selaku Koordinator Program Studi Hukum Tata Negara.
11. Ibu Fatni Erlina, S.H.I., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah sabar dan ikhlas membimbing penulis dalam menyusun skripsi ini;

12. Seluruh Dosen Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto yang telah memberikan banyak sekali ilmu pengetahuan
13. Seluruh staff tata usaha dan kemahasiswaan yang telah banyak membantu proses kelengkapan arsip;
14. Segenap staff perpustakaan Universitas Islam Negeri Prof. KH. Saifuddin Zuhri Purwokerto;
15. Kepada orang tua penulis Bapak Misnad dan Ibu Sujinah yang sangat penulis cintai, keluarga, teman yang selalu mendo'akan penulis dan mendukung penulis, serta memberi motivasi dan semangat kepada panulis;
16. Kepada adik penulis (Rico Aziz Maulana dan Mega Tri Utami) yang telah memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Semoga kesuksesan selalu bersamanya;
17. Teman-teman angkatan 2018, teman-teman Hukum Tata Negara angkatan 2018 khususnya teman-teman HTN B yang telah berjuang bersama dan saling memberikan dukungan;
18. Seluruh pihak yang turut membantu dan mendukung sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini sepenuhnya belum sempurna dan masih terdapat kekurangan, maka dari itu kritik dan saran yang membangun selalu penulis harapkan untuk memperbaiki kedepannya. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis dan pembacanya.

Purwokerto, 30 Desember 2022

Penulis,



Risma Yulianti Nur Azizah

1817303076

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN.....	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING.....	iv
ABSTRAK	v
PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN	vi
MOTTO	xi
PERSEMBAHAN.....	xii
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR SINGKATAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Definisi Operasional.....	10
C. Rumusan Masalah.....	13
D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian.....	14
E. Kajian Pustaka.....	14
F. Metode Penelitian.....	20
G. Sistematika Penulisan.....	22
BAB II LANDASAN TEORI.....	24
A. Sitem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	24
B. Pembagian/Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Check And Balance dalam Sistem Ketatanegaraan Indoensia.....	29
C. Penetapan Keadaan Bahaya di Indonesia.....	34
1. Landasan Penetapan Keadaan Bahaya di Indonesia.....	35
2. Penyelenggaraan Keadaan Bahaya di Indonesia.....	36
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.....	48
4. Penetapan Keadaan Bahaya menurut Undang-Undang Nomor	

	24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.....	50
	D. Penundaan Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.....	55
	E. <i>Maşlahah Mursalah</i>	59
	1. Pengertian <i>Maşlahah Mursalah</i>	59
	2. Macam-macam <i>Maşlahah Mursalah</i>	63
	3. Syarat-syarat <i>Maşlahah Mursalah</i>	68
BAB III	GAMBARAN UMUM PEMILU PADA MASA COVID-19.....	69
	A. Sejarah Singkat Pemilu di Indonesia.....	69
	B. Landsan Hukum Pemilu di Indonesia	71
	C. Pelaksanaan Pemilu di Indonesia Pada Masa Covid-19.....	73
BAB IV	ANALISIS SISTEM <i>CHECK AND BALANCE</i> DALAM PENETAPAN KEADAAN BAHAYA ATAS COVID-19 SEBAGAI ALASAN PENUNDAAN PEMILU DI INDONESIA PERSPEKTIF <i>MAŞLAHAH MURSALAH</i>	77
	A. Sistem <i>check and balances</i> dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia	77
	B. Analisis Sistem <i>check and balances</i> dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia perspektif <i>Maşlahah Mursalah</i>	87
BAB V	PENUTUP	93
	A. Simpulan.....	93
	B. Saran.....	94
	DAFTAR PUSTAKA	95
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR SINGKATAN

UIN	: Universitas Islam Negeri
UU	: Undang-Undang
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Covid	: Corona Virus Disease
19	: 2019
Hlm	: Halaman
No.	: Nomor
UUD	: Undang-Undang Dasar
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
AD	: Angkatan Darat
Dkk	: Dan Kawan-Kawan
NAD	: Nanggo Aceh Darusalam
Pemilu	: Pemilihan Umum



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara demokratis yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Konstitusi negara Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan yang menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner. Ciri negara hukum (*Rechtsstaat*) yakni, adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, adanya pembagian kekuasaan negara, serta dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.²

Dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya, kedaulatan berada di rakyat, kemudian rakyat memberikan kedaulatan itu kepada wakil-wakilnya, bisa melalui pemilu. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia menggunakan mekanisme *check and balances* sebagai perwujudan bahwa pemerintahannya bersifat demokratis.

¹ A.Rosyid Al Atok, “*Checks And Balances* Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan (*Checks And Balances In Law Making Using Bicameral System In 5 (Five) Unitary State*)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 03, (2016), hlm. 261.

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 82.

Checks and balances adalah saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau yang biasa disebut dengan cabang-cabang kekuasaan negara. Mekanisme *check and balances* bertujuan untuk mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin, melindungi, dan terpenuhinya hak asasi manusia.³ Sistem *check and balance* sangat diperlukan dalam pemerintahan Indonesia untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances system*).

Pemisahan kekuasaan merupakan salah satu sistem yang ada dan dianut oleh beberapa negara yang ada di dunia. Awal mula adanya teori pemisahan kekuasaan dikemukakan oleh dua orang ahli tata negara yakni John Locke yang menyatakan adanya hak kodrati (*natural right*) yang melekat pada setiap diri manusia yaitu hak atas hidup, hak kebebasan, dan hak milik. Montesquieu, yang terkenal dengan sistem pemisahan kekuasaan Trias Politika yang membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif.⁴ Seiring berjalannya waktu, ketatanegaraan Indonesia mengarah pada sistem *checks and balances* yang ditandai dengan adanya amandeman Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi lembaga negara lainnya. Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan menjadi Eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden, Legislatif

³ Akil Mochtar, "Paparkan Pentingnya Mekanisme *Checks and Balances* untuk Pemerintahan Demokratis", www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834, diakses 15 Agustus 2022.

⁴ Sulardi & Irmayadi Sastra, "*Check And Balances* Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan Yang Baik (*Good Government*)", *Jurnal Hukum Replik*, Vol. 5, No. 2, (2017), hlm. 187.

oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Menurut pendapat Jimly Assiddiqie, pemisahan kekuasaan bersifat horizontal artinya kekuasaan dipisah-pisahkan dalam fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*).⁵ Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal artinya perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang mana lembaga pemegang kedaulatan rakyat inilah yang dulu dikenal sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam keadaan bahaya negara mempunyai wewenang yang sangat luar biasa dan istimewa, serta dalam waktu yang sesingkat-singkatnya agar dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.⁶

Keadaan tidak normal itu cukup luas cakupannya mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan pemerintah dan bahaya yang besar yang mengancam jiwa, raga, dan harta benda rakyat yang banyak sampai keadaan yang tampak selintas normal-normal saja. Akan tetapi, jika dilakukan akan timbul pelanggaran hukum.⁷

⁵ Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005), hlm. 35.

⁶ Zamrud Lesmana dan Mufidah, "Kebijakan Kondisi Darurat Ketatanegaraan Dalam Prespektif Kaidah Fiqiah", *Jurnal Ilmu Hukum* (Indramayu: Institut Agama Islam Al Zaytun), hlm. 157

⁷ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 2

Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan. Pemberian cakupan ini bertujuan supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Karena dalam keadaan tersebut negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak warga negaranya.⁸

Salah satu contoh negara dalam keadaan bahaya adalah seperti yang kita ketahui bahwa pada bulan Desember akhir tahun 2019 dunia kesehatan dihebohkan dengan datangnya wabah yang mengancam kesehatan dunia. *World Health Organization* (WHO) memberi nama virus ini *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-CoV-2) dengan nama penyakitnya yaitu *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).⁹ Dampak dari adanya Covid-19 bukan hanya kesehatan saja melainkan beberapa sektor yang terkena imbasnya, mulai dari sektor ekonomi, yang berdampak pada pemutusan hubungan kerja, sektor pendidikan, yang mewajibkan para pelajar untuk belajar dari rumah hingga berimbas pada sektor pemerintahan, dimana dari adanya Covid-19 mewajibkan pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan baru guna menangani wabah tersebut dan untuk mensejahterakan rakyat.

Proses penetapan keadaandarurat merupakan kewenangan Presiden, namun Pemerintah sebagai pelaksana kebijakansuatu politik negara memiliki kewenangan yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan pada asas legalitas untuk mengendalikan pemerintahan, memimpin atau mengatur warga negaranya, memberi petunjuk, menggerakkan

⁸ Elfina Yulianti Putri, "Pengertian Hukum Tata Negara Darurat", *Jurnal Ilmu Hukum*, (Padang: Universitas Ekasakti, 2020), hlm. 2.

⁹ Ririn Noviyanti Putri, "Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19", *Jurnal JJUBJ*, Vol. 20, No. 2, (Juli, 2020), hlm 706.

potensi, menyampaikan arah, mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi, mendorong dan melindungi segenap rakyatnya.¹⁰

Presiden sebagai pemegang kekuasaan diharuskan untuk bertindak cepat supaya tidak menimbulkan gejolak sosial yang tidak terkendali di masyarakat. Sebagai negara hukum, praktek penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada aturan-aturan hukum. Secara konstitusional, Untuk mengakomodir keadaan darurat diatur melalui Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa:

“Presiden dapat menetapkan keadaan bahaya, yang kemudian syarat-syarat dan keadaan bahaya tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang.”

Kemudian diatur pula pada Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

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

Ketentuan mengenai keadaan bahaya yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 lebih menekankan pada bahaya yang mengancam (*dangereous threat*), sedangkan kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Dengan demikian terdapat

¹⁰ Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008), hlm. 100.

tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:¹¹

- a. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangereous threat*);
- b. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*);
- c. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Peraturan keadaan bahaya terdapat pula dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya. Dalam peraturan tersebut termuat berbagai hal yang berkaitan dengan pemberlakuan, pengakhiran, syarat-syarat, dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya. Keadaan bahaya dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang, keadaan darurat militer, dan keadaan darurat sipil.¹²

Kasus Covid-19 masuk ke dalam kategori bencana non-alam dan hal tersebut sesuai yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (3)¹³ yang menyatakan bahwa:

“Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.”

Artinya, Covid-19 bukan merupakan kedaruratan yang disebabkan oleh gangguan keamanan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaktifasian keadaan darurat menurut Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945. Adanya keengganan melibatkan Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 karena pasal

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 208.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 213.

¹³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Pasal 1 ayat (3).

tersebut dinilai sebagai perwujudan kewenangan otoritarianisme dari Presiden.¹⁴

Dalam menanggulangi penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional perlu di ambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk perlunya dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan umum untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri. Dari adanya Covid-19, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan dan kebijakan baru, salah satunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang.¹⁵

Selain itu, dijelaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pasal 431-433, bahwa ketika terjadi bencana di minimal 40% wilayah Indonesia atau di Provinsi Indonesia, maka Presiden atas usul KPU dapat melakukan penundaan Pemilu. Bencana yang dimaksud seperti dijelaskan dalam Pasal 431 ayat (1) berupa gangguan lain.¹⁶ Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang, Pasal 120 ayat (1) dijelaskan

¹⁴ Rizki Bagus Prasetio, "Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Dan Perlindungan Ham (Pandemic Covid-19: *Emergency Constitutional Law Perspective And Human Rights Protection*)", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15, No. 2, (Juli, 2021), hlm. 336.

¹⁵ Perppu Nomor 2 Tahun 2020, Pasal 120 ayat (1).

¹⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pasal 431-433.

pula tentang keadaan bahaya non-alam yang mengkhhususkan pada kategori Covid-19. Dari adanya ketentuan-ketentuan tersebut maka ketika dalam keadaan darurat Presiden atas usul KPU dapat melakukan penundaan pemilu, hal tersebut merupakan suatu bentuk yang efisien karena dapat meminimalisir penyebaran virus. Pemerintah dalam memutuskan hal tersebut juga mempertimbangkan beberapa aspek dan tujuan yang nantinya tidak merugikan masyarakat.

Dalam hukum Islam sebagaimana tujuan diturunkannya syariat Islam yang tidak lain adalah untuk kebaikan seluruh umat manusia. Dalam ruang lingkup Ushul Fiqh tujuan ini disebut dengan *maqāṣid al-syarī'ah* yaitu maksud dan tujuan diturunkannya syariat Islam yang akan selalu berhubungan dengan *istinbath* hukum. Standar dan kriteria penentuan *maqāṣid* telah dibahas oleh berbagai ulama klasik, salah satunya Imam al-Syatibi dengan membagi tiga bagian utama, yaitu: masalah-masalah *ta'lil*, kedua, terkait cara untuk mengetahui *maqāṣid*, dan ketiga, operasionalisasi *ijtihad maqāṣid*. Al-Syatibi juga berpendapat bahwa *maqāṣid al-syarī'ah* bertujuan *maṣlahah*.¹⁷

Maṣlahah secara etimologis, berarti kebaikan, kebermanfaatan, kelayakan, kepantasan, keselarasan, kepatutan. Dalam hukum Islam sendiri memiliki suatu tujuan yaitu kemaslahatan, baik di dunia maupun di akhirat. Objek *maṣlahah* adalah kebaikan atau peristiwa yang perlu ditetapkan hukumnya, tetapi tidak ada satupun nash (Al-Qur'an dan As-Sunnah) yang

¹⁷ Nabila Zatadini dan Syamsuri, "Konsep *Maqāṣid Al-Syarī'ah* Menurut Al-Syatibi dan Kontribusinya dalam Kebijakan Fiskal", *Al-Falah: Journal of Islamic Economics* 3, No. 2, (2018), hlm. 112.

dapat dijadikan dasarnya. Prinsip tersebut disepakati oleh kebanyakan pengikut *māzhab* yang ada dalam *fiqh*.¹⁸ Teori tersebut sesuai dengan kebijakan penundaan pemilu oleh Presiden di tengah keadaan bahaya, salah satu contohnya adalah wabah Covid-19. Langkah penundaan yang diambil pemerintah dan penyelenggara pemilu (KPU) tentunya memberikan dampak kerugian serta penyelenggara pemilu berstatus *ad hoc*. Penundaan pemilu juga membawa dampak yang cukup besar bagi pemilih, hak pemilih untuk melakukan evaluasi terhadap pemerintahan tidak dapat terwujud. Keadaan tersebut sangat merugikan, tetapi keadaan tersebut juga memiliki kebaikan yaitu mencegah terjadinya penyebaran Covid-19. Kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus berdasarkan pada kemaslahatan. Hal ini sejalan dengan *maqāṣid al-syarī'ah* yang terumuskan dalam lima pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan, yaitu *ḥifẓ al-nafs* (melindungi jiwa), *ḥifẓ al-aql* (melindungi akal), *ḥifẓ al-māl* (melindungi harta), *ḥifẓ al-nasb* (melindungi keturunan), *ḥifẓ al-dīn* (melindungi agama).

Penundaan pemilu dalam perspektif *maṣlahah* merupakan tindakan yang berada pada posisi *maṣlahah darūriyyat* menjaga dan memelihara agama, jiwa, akal budi, keturunan dan harta kekayaan. Oleh karena itu, dengan melakukan penundaan maka pemerintah telah mencegah aktifitas interaksi masyarakat sebagai pemilih yang begitu banyak dalam pelaksanaan pilkada. Bagaimanapun kemaslahatan orang banyak merupakan hal yang paling utama

¹⁸ Agus Hermanto, "Konsep *Maṣlahah* dalam Menyikapi Masalah Kontemporer (Studi Komparatif al-Tufi dan al-Ghazali)", *Jurnal Maṣlahah al-Tufi al-Ghazali Persoalan Konteporer*, Vol. 14, No. 2, (-, 2017), hlm. 3.

dan memang harus dikuatkan oleh pemerintah sebagaimana tujuan diturunkannya syariat Islam yang tidak lain adalah untuk kebaikan seluruh umat manusia.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas maka, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan dengan judul **“Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*”**.

B. Definisi Operasional

Untuk menghindari adanya kesalahan penafsiran maka dalam penelitian ini penulis memandang perlu adanya penjelasan lebih rinci mengenai fokus dan batasan apa saja yang digunakan dalam judul skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Check and balances

Untuk menghindari tindakan kesewenang-wenangan, maka perlu diadakan pembagian kekuasaan. Salah satu teori pembagian kekuasaan Montesquieu yang terkenal dengan ajaran trias politika yang membagi kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan ajaran tersebut Montesquieu berpendapat bahwa jika kekuasaan negara dipisahkan secara jelas dan masing-masing kekuasaan negara dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka hal tersebut dapat menghilangkan kemungkinan terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari penguasa, atau tegasnya tidak memberi kemungkinan dilaksanakannya

sistem *absolutisme*.¹⁹ Agar tiga bidang kekuasaan tersebut dapat saling mengontrol dan terjadi keseimbangan kekuasaan maka perlu diterapkan prinsip *check and balances*. *Check and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki supaya kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan baik, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara dapat dicegah dan ditanggulangi.²⁰

2. Keadaan Bahaya

Dalam literatur dan konvensi di bidang hukum internasional, dikenal terminologi *staatvanoorlog en beleg* (SOB) atau *state of emergency*, yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai keadaan darurat. Pengaturan mengenai keadaan darurat atau “*state emergency*” ini diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945, namun dengan menggunakan frasa “keadaan bahaya”. Jika dilihat di bagian Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan mengenai *noodverordeningsrecht* (regulasi mendesak) Presiden.

Keadaan bahaya yang dimaksud dalam penelitian ini secara subjektif adalah hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan Undang-Undang atau bahkan ketentuan Undang-Undang Dasar. Secara objektif adalah hukum

¹⁹ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 117.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 61.

yang berlaku ketika negara berada dalam keadaan darurat, bahaya, atau genting. Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan. Pembicaraan dalam cakupan ini bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa.²¹

3. Penundaan Pemilu

Penundaan pemilu merupakan suatu langkah yang diambil oleh pemerintah ketika negara sedang mengalami gangguan menjelang terselenggaranya pemilihan umum. Penundaan pemilu bertujuan untuk menjaga stabilitas negara akibat dari adanya gangguan yang mengancam kedaulatan rakyat. Penundaan pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Pemilu, dalam Undang-Undang tersebut terdapat dua istilah, yakni pemilu lanjutan (pemilu yang digelar karena sebagian tahapan pemilu terganggu), dan pemilu susulan (pemilu yang digelar karena seluruh tahapan pemilu terganggu). Kedua ketentuan tersebut dapat dilakukan jika terjadi kondisi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lain yang mengganggu tahapan Pemilu.²² Pembahasan dalam cakupan ini adalah tentang penundaan Pemilu.

4. *Maṣlahah Mursalah*

Dalam Al-Qur'an *maṣlahah* diungkapkan secara jelas artinya, Al-Qur'an menunjukkan bahwa persoalan tersebut adalah *maṣlahah* semua orang, dan secara nyata dapat kemaslahatan tersebut dapat dirasakan secara

²¹ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 23.

²² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007, Pasal 431-433.

nyata oleh semua orang, karena semua orang memiliki hajat atau terkait dengan hal itu. Hal ini telah ditegaskan oleh para ahli hukum Islam sebagai sesuatu yang bersifat *darūriyat* (mendasar).²³ Kata *maṣlahah* berarti berbagai manfaat yang dimaksudkan Syar'i dalam penetapan hukum bagi hamba-hamba-Nya, yang mencakup tujuan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan, serta mencegah hal-hal yang dapat mengakibatkan luputnya seseorang dari kelima kepentingan tersebut. *Maṣlahah mursalah* yaitu kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan oleh syara' melalui dalil yang rinci dan tidak terlepas dari dalil yang mengesahkan atau membatalkan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yang merupakan landasan pemikiran dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana sistem *check and balance* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia?
2. Bagaimana analisis sistem *check and balance* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia perspektif *maṣlahah mursalah*?

²³ Mukhsin Nyak Umar, *Al-Maṣlahah Al-Mursalah Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam* (Banda Aceh: Turats, 2017), hlm. 136.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui peraturan tentang penetapan keadaan bahaya menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dan menurut sudut pandang Undang-Undang yang berlaku.
- b. Untuk mengetahui analisis sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia dari sudut pandang *maṣlahah mursalah*.

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi seputar pemahaman tentang sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia perspektif *maṣlahah mursalah*.
- b. Manfaat praktis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan sekaligus bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya, khususnya penelitian mengenai sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia perspektif *maṣlahah mursalah*.

E. Kajian Pustaka

Untuk menghindari kesamaan terhadap penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, peneliti melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang sudah pernah dilakukan, antara lain:

Pertama, skripsi karya Putri Alvi Sadira dengan judul “Mekanisme Pelaksanaan *Checks And Balances* Antara Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, Universitas Sriwijaya, 2018. Skripsi tersebut menjelaskan Bagaimana mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan akibat yang ditimbulkan ketika Undang-Undang tersebut tidak dipatuhi oleh salah satu lembaga tinggi negara.²⁴ Sedangkan skripsi Saya menjelaskan tentang Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

Kedua, skripsi karya Nafi'aturridza dengan judul “Implementasi Konsep *Check And Balance* Menurut Mohammad Tolchah Mansoer Dalam Sistem Trias Politica Hukum Tata Negara Indonesia”, Institut Agama Islam Negeri Jember, 2021. Skripsi tersebut menjelaskan tentang latar belakang sosial politik di balik lahirnya pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance*, serta penerapan pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance* dalam sistem trias politica pada hukum tata negara di Indonesia.²⁵ Sedangkan skripsi Saya menjelaskan tentang Sistem *Check And Balance* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

²⁴ Putri Alvi Sadira, “Mekanisme Pelaksanaan *Checks And Balances* Antara Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Skripsi*, (Palembang: Universitas Sriwijaya, 2018)

²⁵ Nafi'aturridza, “Implementasi Konsep *Check And Balance* Menurut Mohammad Tolchah Mansoer Dalam Sistem Trias Politica Hukum Tata Negara Indonesia”, *Skripsi*, (Jember: Institut Agama Islam Negeri Jember, 2021)

Ketiga, skripsi karya Karina Romaliani dengan Judul “*Check And Balances* Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia”, Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan, 2020. Dalam skripsi tersebut menjelaskan Bagaimana *Check And Balance* dalam sistem pemerintahan Indonesia menurut Montesquei dan Undang-Undang Dasar.²⁶ Sedangkan skripsi Saya menjelaskan tentang Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

Keempat, jurnal karya Sunarto dengan Judul “Prinsip *Check and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Dalam jurnal tersebut menjelaskan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945.²⁷ Sedangkan skripsi Saya menjelaskan Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

Kelima, jurnal karya Wilma Silalahi dengan judul “Konstitusionalitas Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020”. Dalam jurnal tersebut menjelaskan aspek negara hukum, konstitusionalitas penundaan pemilihan serentak tahun 2020, secara original intens, peraturan mengenai penundaan pemilihan serentak tahun 2020 sudah harus mampu bertindak untuk melindungi rakyat dan menjamin kesejahteraan rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta sesuai

²⁶ Karina Romaliani, “*Check And Balance* Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia”, *Skripsi*, (Padang: Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan, 2020)

²⁷ Sunarto, “Prinsip *Check and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Masalah-Masalah Hukum*, jilid 45, No. 2, (April 2016)

dengan prinsip *Salus populi suprema lex esto*, bahwa “keselamatan rakyat hukum tertinggi”.²⁸ Sedangkan skripsi Saya menjelaskan Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

Nama Penulis	Judul Skripsi	Persamaan	Perbedaan
Putri Alvi Sadira	Mekanisme Pelaksanaan <i>Check And Balances</i> Antara Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di Indonesia.	Sama-sama membahas tentang mekanisme <i>check and balances</i> dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.	Skripsi sebelumnya meneliti tentang Mekanisme <i>Check And Balances</i> Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan skripsi yang akan ditulis tentang Sistem <i>Check And Balances</i> Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif <i>Maṣlahah Mursalah</i> .
Nafi'at urridza	Implementasi Konsep <i>Check And Balance</i> Menurut Mohammad	Sama-sama membahas mengenai <i>check and balances</i> dalam Hukum	Skripsi sebelumnya meneliti tentang Implementasi Konsep <i>Check And Balances</i> Menurut Mohammad

²⁸ Wilma Silalahi, “Konstitusionalitas Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020”, *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 2 No. 1, (November 2020)

	Tolchah Mansoer Dalam Sistem Trias Politica Hukum Tata Negara Indonesia.	Tata Negara Indonesia.	Tolchah Mansoer sedangkan skripsi yang akan ditulis tentang Sistem <i>Check And Balances</i> Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif <i>Maşlahah Mursalah</i> .
Karina Romaliani	<i>Check And Balance</i> Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia.	Sama-sama membahas tentang <i>check and balances</i> dalam sistem pemerintahan Indonesia.	Skripsi sebelumnya meneliti tentang <i>Check And Balances</i> Dalam Sistem Pemerintah Indonesia. Sedangkan skripsi yang akan ditulis tentang Sistem <i>Check And Balances</i> Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif <i>Maşlahah Mursalah</i> .
Sunarto	Prinsip <i>Check and Balances</i> Dalam Sistem Ketanegaraan	Sama-sama membahas tentang prinsip <i>check and</i>	Jurnal sebelumnya membahas mengenai prinsip <i>check and balances</i> dalam sistem

	Indonesia.	<i>balances</i> dalam sistem pemerintahan Indonesia.	pemerintahan Indonesia. Sedangkan skripsi yang akan di tulis tentang Sistem <i>Check And Balances</i> Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif <i>Maşlahah Mursalah</i> .
Wilma Silalahi	Konstitusionalitas Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020.	Sama-sama membahas penundaan Pemilu.	Jurnal sebelumnya membahas mengenai penundaan pemilu. Sedangkan skripsi yang akan ditulis tentang Sistem <i>Check And Balances</i> Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif <i>Maşlahah Mursalah</i> .

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan serangkaian kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan cara kerja untuk memahami suatu subjek atau objek penelitian guna memperoleh jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan keasliannya. Dalam hal ini peneliti akan memaparkan beberapa hal penting, diantaranya sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu suatu bentuk penelitian yang datanya bersumber dari kepustakaan.²⁹ Penelitian ini menggunakan literatur dan teks sebagai objek utama analisis pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca, merangkum, menelaah dan mencatat hal-hal yang berhubungan dengan penelitian. Untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian ini maka diambil dari sumber buku, undang-undang, artikel, dan internet.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah:

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang langsung diambil oleh peneliti tanpa melalui perantara, sehingga data yang diperoleh merupakan data mentah.³⁰

²⁹ Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2006), hlm. 129.

³⁰ Sugiono, *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 7.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder yang digunakan untuk memperkuat data yang diperoleh dari data primer yaitu: buku-buku yang berkaitan, jurnal penelitian, makalah-makalah, artikel-artikel mengenai hukum, dan peraturan lain yang masih berkaitan dengan penelitian ini.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif atau penelitian doktrinal, yaitu kajian yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat.³¹ Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data sangatlah penting dalam kejelasan lebih lanjut mengenai penelitian karena penelitian ini bersifat deskriptif analisis, maka teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah dokumentasi.

³¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm 42.

5. Metode Analisis Data

Penulis dalam analisis data penelitian ini menggunakan analisis dengan metode induktif. Metode induktif sendiri adalah suatu proses berpikir dengan menarik kesimpulan yang umum atau dasar pengetahuan tentang hal-hal yang khusus. Data-data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi, kemudian dianalisa menggunakan teori dan konsep serta membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.³²

G. Sistematika Penelitian

Untuk memudahkan penulisan dalam penelitian ini dan mempermudah pemahaman, maka penulis membuat uraian secara mendalam mengenai pembagian bab, berikut urutan dalam pembahasannya yaitu:

BAB I berisi tentang, Pendahuluan yang terdiri dari tujuh pembahasan: latar belakang, definisi operasional, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II berisi tentang, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, yang meliputi: Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen, Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950, Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS. Pembagian/Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Check And Balance dalam Sistem Ketatanegaraan

³² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2018), hlm. 217.

Indoensia. Penetapan Keadaan Bahaya di Indonesia yang meliputi: Landasan Penetapan Keadaan Bahaya di Indonesia, Penyelenggaraan Keadaan Bahaya di Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya, dan Penetapan Keadaan Bahaya menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. *Maşlahah Mursalah* yang meliputi Pengertian *Maşlahah Mursalah*, Macam-macam *Maşlahah Mursalah*, dan syarat-syarat *Maşlahah Mursalah*

Bab III berisi tentang, Gambaran Umum Pemilu di Indonesia Pada masa Covid-19 yang meliputi: Sejarah singkat pemilu, landasan hukum pemilu, pelaksanaan pemilu di Indonesia pada masa pandemi covid-19.

Bab IV berisi tentang, Sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia dan hasil analisis *maşlahah mursalah* terhadap sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya sebagai alasan penundaan pemilu di Indonesia.

Bab V merupakan bagian penutup yang terdiri dari simpulan, dan saran terkait Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maşlahah Mursalah*.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Indonesia merupakan negara hukum,³³ salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konsteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah constituional democracy dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.³⁴

Implementasi hukum di Indonesia dimulai sejak Indonesia merdeka. Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan UUD 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan negara atau dengan kata lain merupakan norma pokok (*grundnom*) yang merupakan sumber utama tertib hukum di Indonesia (hierarki perundang-undangan).³⁵

UUD 1945 sebagai konstitusi dalam perkembangannya telah mengalami berbagai corak dan permasalahan yang berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami

³³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (3).

³⁴ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 11.

³⁵ Darji Darmodiharjo dkk, *Santiaji Pancasila* (Jakarta: Kurnia Esa, 1985), hlm. 218

pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap struktur dan kewenangan lembaga negara.³⁶

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme structural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah:³⁷

1. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
2. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”;
3. Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
4. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dan kedaulatannya ada di tangan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur

³⁶ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hlm. 71.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 5.

konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Oleh karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hokum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.³⁸

Berikut sistem ketatanegaraan yang pernah berlaku di Indonesia diantaranya:

1. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen

Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal.

³⁸ Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 127.

Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi atau forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.³⁹

2. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS

Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan pasal 1 Ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staatssouveriniteit*).⁴⁰

3. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950

UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan

³⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 13-14.

⁴⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 16.

rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR.⁴¹

4. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan check and balances yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah menata keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara. Hubungan tersebut ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara. Bentuk nyata dari amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara, terutama dalam hal kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja, dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.⁴²

Amandemen tahap keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan perubahan yang berarti bagi lembaga negara melalui tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, misalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat

⁴¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 17.

⁴² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 19.

Republik Indonesia tidak lagi didudukkan sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi, melainkan sejajar kedudukannya dengan lembaga Negara lain seperti Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pergeseran lain adalah terbentuknya lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai utusan daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.⁴³

B. Pembagian/Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Check And Balance dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pada abad ke-19, muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Konstitusi tersebut memuat batasan-batasan kekuasaan pemerintah, jaminan hak politik rakyat, serta prinsip *check and balances*. Pembatasan konstitusi tersebut dikenal dengan istilah konstitusionalisme, dan hal tersebut yang memunculkan konsep negara hukum (*rechstaat*).⁴⁴ Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan ajaran tersebut Montesquieu berpendapat bahwa jika kekuasaan negara dipisahkan secara jelas dan masing-masing kekuasaan negara

⁴³ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hlm. 71.

⁴⁴ Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nechwachterstaat*", *Fuat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus, 2012, hlm. 142.

dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka hal tersebut dapat menghilangkan terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari penguasa.⁴⁵

Prinsip *check and balance* mengarahkan negara untuk lebih bersifat demokratis serta menghilangkan prinsip-prinsip *diktatorisme* dalam penyelenggaraan negara. Prinsip pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan memang memiliki perbedaan, namun penggunaannya sama-sama bertujuan untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip *check and balances* dapat dioperasikan melalui cara-cara sebagai berikut:⁴⁶

1. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan lebih dari satu lembaga, misalnya pembuatan Undang-Undang diberikan kepada pemerintah parlemen;
2. Pemberian kewenangan pengangkatan jabatan tertentu diberikan kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
3. Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
4. Pengawasan langsung dari satu lembaga ke lembaga lain, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Mekanisme *check and balances* Presiden dan DPR terdapat dalam berbagai bidang salah satunya bidang pengawasan, yakni terhadap jalannya

⁴⁵ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 119.

⁴⁶ Munir Fudy, *Teori Negara Hukum Modern* (Bandung Refika Aditama, 2009), hlm. 124.

pemerintahan, pemberian keputusan dan persetujuan terhadap agenda kenegaraan, pemberian pertimbangan pada agenda kenegaraan, serta dalam pengisian dan pemilihan beberapa jabatan strategis kenegaraan oleh DPR terhadap Presiden. Mekanisme pengawasan dan pertimbangan Presiden dan DPR dalam bidang legislasi dan anggaran diatur dalam beberapa Pasal dalam UUD 1945,⁴⁷ sebagai berikut:

1. Pasal 5 ayat (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.
2. Pasal 21 ayat (2) “Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.
3. Pasal 22 ayat (1) “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Menurut Imam Al-Mawardi tugas-tugas yang harus diemban oleh kepala negara salah satunya adalah agar ia melakukan sendiri inspeksi atas pekerjaan para pembantunya dan meneliti jalannya proyek sehingga ia dapat melakukan kebijakan politik umat Islam dengan baik dan menjaga negara, serta tidak boleh menyerahkan tugas ini kepada orang lain karena sibuk menikmati kelezatan atau beribadah, karena orang yang terpercaya dapat saja menjadi pengkhianat dan orang yang baik dapat saja berubah menjadi penipu.⁴⁸

⁴⁷ Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁴⁸ Al- Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khalifah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2015), hlm. 33.

Allah SWT berfirman:

يٰۤاٰدٰوُدْ اِنَّا جَعَلْنٰكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاٰحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ
 الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيْلِ اللّٰهِ ۗ اِنَّ الَّذِيْنَ يَضِلُوْنَ عَن سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌ
 بِمَا نَسُوْا يَوْمَ الْحِسَابِ⁴⁹

“Hai Dawud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) dimuka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ia akan menyesatkan kamu cari jalan Allah sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.”⁵⁰

Black Henry Campbel, dalam bukunya yang berjudul: “*Black’s Law Dictionarry*” (1990:238), mengemukakan bahwa “*checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches. See also separation of power.*”⁵¹ Tujuan *checks and balances* adalah memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga negara dan membatasi kesewenang-wenangan lembaga negara.

Hubungan antara kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif di Indonesia dapat di gambarkan sebagai berikut:⁵²

1. Hubungan antara Legislatif dan Eksekutif

Setelah amandemen UUD 1945, MPR bukan lagi lembaga tertinggi yang memilih Presiden dan Wakil Presiden. MPR tidak lagi berada di atas

⁴⁹ Q.S. Shaad 38:26

⁵⁰ Yayasan Penterjemah/Pentafsir Al-Qur’an, *Al-Qur’an dan Terjemahnya* (Surabaya: Depag RI, 2005), hlm. 736.

⁵¹ Black Henry Campbel, *Black’s Law Dictionarry* (St. Paul: West Publishing Co., 1990), hlm. 238

⁵² Sunarto, “Prinsip *Check and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Masalah-Masalah Hukum*, jilid 45, No. 2, (April 2016), hlm. 5.

Presiden, dan Presiden bukan manadataris MPR yang kedudukannya sangat tergantung MPR. Melalui amandemen terbangun sisitem ketatanegaraan yang bersifat egalitarian antar lembaga negara. Antara DPR dan Presiden terdapat hubungan yang secara garis besar dapat dinyatakan dalam dua hal, yaitu hubungan yang bersifat kerjasama dan hubungan yang bersifat pengawasan. Kedua lembaga ini harus bekerjasama dalam pembuatan Undang-Undang. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap kebijakan pemerintah telah berjalan lebih baik di bandingkan dengan era sebelumnya.

2. Hubungan antara Eksekutif dan Yudikatif

Hubungan antara Eksekutif dan Yudikatif terletak pada kewenangan Presiden untuk melakukan tindakan dalam lapangan Yudikatif, seperti memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dimana untuk memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan untuk memberikan amnesti dan abolisi harus mempertimbangkan pertimbangan DPR. Hal ini merupakan pengurangan atas kekuasaan Presiden menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) yang sering dikatakan sebagai kekuasaan yang terlalu berat pada Eksekutif (*executive heavy*).

3. Hubungan antara Legislatif dan Yudikatif

Hubungan anantara Legislatif dan Yudikatif terkait bagaimana keberadaan dua lembaga itu berperan untuk mewujudkan sistem perundang-undangan supaya isinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan adalah salah satu produk lembaga

Legislatif. Di pihak lain, ada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-undang terhadap UUD 1945, yang memungkinkan ketentuan dalam Undang-undang dinyatakan tidak sah karena bertentangan UUD. Ini berarti Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan di bidang Legislatif dalam pengertian negatif (*negative legislation*).

Dengan adanya kewenangan tersebut dalam proses pemebtukan dan perumusan materi atau substansi Undang-Undang , DPR dan Presiden harus mewaspadaai adanya kemungkinan *judicial review* dari Mahkamah Konstitusi.⁵³ Moh. Mahfud MD menyebutkan, bahwa perlembagaan *judicil review* diperlukan karena Undang-Undang adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Produk tersebut bisa memuat isi yang lebih terfokus pada kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁵⁴

C. Penetapan Keadaan Bahaya di Indonesia

Keadaan bahaya adalah keadaan yang tidak normal atau tidak biasa atau bisa disebut darurat negara, mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan, bencana alam, pemberontakan, dan hal lain yang mengancam jiwa, raga rakyat yang sangat banyak. Keadaan yang ini tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali, tetapi jika dilakukan akan timbul pelanggaran hukum.⁵⁵

⁵³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 10.

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 37.

⁵⁵ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 5.

Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Karena dalam keadaan tersebut negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak warga negaranya.⁵⁶ Bahkan, dalam keadaan tersebut diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang tersendiri sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal itu dapat ditetapkan bersama oleh para wakil rakyat di DPR bersama-sama dengan Presiden sebagai pihak eksekutif.⁵⁷

Dalam keadaan bahaya Presiden diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan mengabaikan untuk sementara waktu beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara yang bersangkutan secara normal. Hanya saja, perlu diatur terlebih dulu mengenai syarat-syarat bagaimana keadaan pengecualian tersebut agar dapat di deklarasikan atau dinyatakan ada. Bagaimana pengawasan atas pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan pengecualian tersebut dilakukan, dan bagaimana mengakhiri atau berakhirnya keadaan pengecualian tersebut sehingga tidak menimbulkan kejadian baru yang tidak dapat diatasi di kemudian hari.

1. Landasan Penetapan Keadaan Bahaya di Indonesia

Dalam penetapan keadaan bahaya memiliki dua landasan konstitusional yang mendasarinya yaitu dalam UUD NRI tahun 1945 Pasal 12 dan Pasal 22E, Pasal 12 UUD NRI tahun 1945 mengatur tentang negara

⁵⁶ Elfina Yulianti Putri, "Pengertian Hukum Tata Negara Darurat", *Jurnal Ilmu Hukum*, (Padang: Universitas Ekasakti, 2020), hlm. 2.

⁵⁷ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 7.

dalam Keadaan Bahaya, sedang dalam Pasal 22E UUD NRI tahun 1945 mengatur tentang kegentingan memaksa dan kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perppu.⁵⁸

Pada keadaan yang tidak normal, negara dalam keadaan bahaya seperti yang digambarkan oleh Kim Lane Schepple “*the situation in which a state is confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of the state*”. Keadaan dimana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup dan mati yang memerlukan tindakan responsif dan dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan.⁵⁹

Keadaan tidak normal tersebut tentunya harus dihadapi, diatasi, dan ditanggulangi supaya negara dapat kembali normal menurut Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-Undangan yang normal. Negara khususnya Pemerintah harus melakukan berbagai upaya luar biasa untuk menghilangkan keadaan bahaya tersebut demi kehidupan Negeranya.⁶⁰

2. Penyelenggaraan Keadaan Bahaya di Indonesia

Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai sekarang, telah banyak peristiwa atau kejadian luar biasa yang

⁵⁸ Disantara Fradhana Putra, “*The Validity Of Rector’s Circular Letter On The Covid-19 Pandemic*”, *Jurnal Ilmu Hukum UNFIKASI*, Vol. 7, No. 1, (Kuningan : Fakultas Hukum Universitas Kuningan, 2020), hlm. 126.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 58.

⁶⁰ Herman Sihombing, *Hukum tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 9.

menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal menjadi tidak berdaya dan tidak lagi efektif. Kejadian tersebut mengakibatkan hal-hal mengancam dan membahayakan sehingga dalam kondisi normal tidak mungkin bertahan. Ancaman tersebut sangat beragam dan membahayakan, dari kasus yang satu ke kasus yang lain, dari suatu waktu yang satu ke waktu yang lain, dan dari suatu tempat yang satu menuju tempat yang lain. Untuk menghadapi berbagai ancaman dan potensi gangguan, maka untuk pertama kalinya Pemerintah Indonesia membentuk suatu Undang-Undang tersendiri yaitu UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya.⁶¹

Setelah adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959. Undang-Undang Keadaan Bahaya Nomor 7 Tahun 1946 melalui “Panitya Hidayat” ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan kebutuhan pada saat itu, maka lahirlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 dengan mencabut Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957. Selanjutnya pada tahun 1960 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Undang-Undang Keadaan Bahaya tersebut juga antara lain mengatur tentang Keadaan bahaya yang diakibatkan oleh bencana alam.

Pemberlakuan Keadaan Bahaya baru muncul kembali ketika Pemerintah Republik Indonesia belum berhasil mengatasi pemberontakan

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 27.

Gerakan Aceh Merdeka di Aceh melalui upaya diplomasi yaitu dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 yang menyatakan terhitung mulai tanggal 19 Mei 2003 Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dinyatakan dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Darurat Militer.⁶²

Kasus yang terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, yang pertama, yaitu bencana alam. Misalnya, kasus keadaan darurat yang terjadi akibat bencana alam, seperti tsunami di Aceh dan Nias (2004), meletusnya gunung berapi di Jawa Tengah, dan luapan lumpur panas Lapindo di Porong Sidoarjo Jawa Timur. Kasus kedua, yaitu kasus yang sangat erat terkait politik. Misalnya, situasi gangguan keamanan di Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam. Hal yang sama juga tercermin dalam kasus G30S/PKI, dan peralihan kekuasaan dari presiden Soekarno ke presiden Soeharto pada tahun 1966-1967, dan krisis politik tahun 1998 yang menyebabkan presiden Soeharto mengundurkan diri.

Dari rangkaian permasalahan di atas, maka dapat dibedakan antara “*emergency de jure*” dan “*emergency de facto*”. Jika keadaan darurat di proklamasikan secara resmi, keadaan darurat itu bersifat “*de jure*” yang seharusnya dihindari dalam setiap negara hukum.⁶³

1) Krisis Politik 1965-1966

Sejarah hukum tata negara darurat di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari catatan peristiwa yang terjadi pada bulan Agustus

⁶² Pusat Pendidikan Hukum TNI-AD, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: 1981), hlm. 60.

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 30-31.

hingga puncaknya pada 30 September 1965 (G-30-S). Peristiwa tersebut merupakan puncak dari perseteruan politik nasional tersebut hingga pada akhirnya menimbulkan korban jiwa. Dalam situasi yang sangat tidak menentu dan menimbulkan spekulasi politik, presiden Soekarno mengeluarkan beberapa putusan penting salah satunya putusan pada tanggal 3 Oktober 1965. Putusan yang diambil oleh Presiden dalam kondisi tidak normal, tanpa diproklamasikan sebagai keadaan bahaya. Oleh karena itu, krisis politik pada tahun 1965-1967 yang mengantarkan proses pergantian kepemimpinan presiden Soekarno-Soeharto dapat dikatakan terjadi dalam keadaan darurat (*staatnoodrecht*) yang bersifat *de facto* (*emergency de facto*). Segala tindakan yang dilakukan, meskipun tidak dikaitkan dengan Pasal 12 UUD 1945, jelas bersifat luar biasa (*extra ordinary measures*), yang hanya dapat dibenarkan apabila negara dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945.⁶⁴

2) Krisis Politik 1997-1998

Dalam proses peralihan kekuasaan presiden Soeharto-B. J. Habibie terjadi gerakan massa yang kejadiannya mirip kejadian pada tahun 1966-1966. Di Indonesia, krisis terjadi mulai Juli 1997 yang menyebabkan ditutupnya enam belas bank oleh pemerintah dan mengakibatkan meningkatnya angka pengangguran.⁶⁵ Di tengah krisis

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 35-41.

⁶⁵ Bachruddin Jusuf Habibie, *Detik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi, Cetakan Pertama* (Jakarta: THC Mandiri, 2006), hlm. 3.

moneter, Indonesia kembali mengadakan Sidang Umum dengan MPR dengan agenda utama untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Di luar proses politik formal di MPR, masyarakat terus bergerak menyuarkan tuntutan perubahan, situasi sosial juga semakin memanas dengan munculnya kerusuhan-kerusuhan diberbagai tempat sebagai akibat dari krisis ekonomi yang melanda masyarakat.

Dalam situasi genting tersebut akhirnya presiden Soeharto melakukan langkah-langkah darurat. Tiga langkah yang diambil oleh presiden Soeharto untuk mengatasi keadaan darurat, yaitu menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 16 Tahun 1998, Rencana Membentuk Komite Reformasi, dan Membubarkan Kabinet Pembangunan VII dan menggantinya dengan Kabinet Reformasi. Dalam menanggulangi keadaan darurat presiden Soeharto tidak menggunakan langkah-langkah ekstra-konstitusional untuk mengatasi keadaan darurat tersebut. B.J Habibie yang kemudian menggantikan Soeharto mengundurkan diri, juga tidak menggunakan kekuasaannya untuk memberlakukan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945.⁶⁶

3) Keadaan Darurat dan Tsunami di Aceh

Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggro Aceh Darusalam berlangsung selama dua periode yakni dua belas bulan yang berakhir pada tanggal 17 Mei 2004, sehingga terhitung mulai tanggal 18 Mei

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 45.

2004. Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diturunkan menjadi Keadaan Darurat Sipil berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004 tanggal 18 Mei 2004. Selama diberlakukannya status darurat sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terjadi kembali bencana yang amat sangat dahsyat karena adanya gelombang tsunami akibat terjadinya gempa dahsyat di Samudra Hindia dengan kekuatan 9,0 Skala Richter. Krisis tsunami adalah bencana alam terdahsyat dalam sejarah bangsa Indonesia dan mungkin salah satu bencana alam terdahsyat dalam sejarah dunia modern. Dalam kondisi porak poranda akibat tsunami tersebut Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak diberlakukan status keadaan bahaya, melainkan Pemerintah hanya melakukan tindakan-tindakan darurat tersebut secara *de facto* saja.⁶⁷

Musibah tsunami tersebut ternyata membawa hikmah atau peluang terciptanya perdamaian di Aceh, karena setelah terjadinya bencana alam tsunami. Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka bertempat di Helsinki Finlandia sepakat untuk menyetujui suatu perdamaian yang ditandai dengan langkah Gerakan Aceh Merdeka menerima prinsip “*self government*” atau otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 15 Agustus 2005 sebelum hari kemerdekaan Republik

⁶⁷ D. Djohari, “Penerapan Norma Hukum Tata Negara Darurat Serta Kaitannya Dengan Penanggulangan Gangguan Keamanan Dan Bencana Tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam”, *Jurnal Ilmu Hukum* (Jambi: Universitas Jambi Fakultas Hukum, 2009), hlm. 76.

Indonesia, sehingga terbitlah lembaran baru damai dan rekonsiliasi.⁶⁸

4) Situasi Gangguan Keamanan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Ketika daerah-daerah lain di wilayah Nusantara bertekuk lutut dibawah penjajah Belanda dengan NICA-nya, rakyat Aceh menampilkan dirinya sebagai rakyat yang patriotik dan berjiwa nasionalisme tinggi. Hal ini terbukti tatkala sejarah Aceh mencatat tentang Traktat Sumatra yang menyepakati bahwa Belanda mempunyai kekuasaan di seluruh Sumatra termasuk Aceh, ternyata traktat itu memicu meletusnya Perang Aceh selama kurang lebih hampir 30 tahun lamanya yakni pada tahun 1870 sampai dengan tahun 1903, yang akhirnya Aceh tunduk pada kerajaan Belanda.

Berbagai perang yang pernah terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam ini telah menorehkan luka yang amat sangat mendalam pada sendi-sendi kehidupan masyarakat. Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, satu persatu peristiwa terus melanda Aceh. Untuk menghindari konflik militer terbuka dengan Pemerintahan Republik Indonesia, Daud Beureuh bersama resimen-resimen militer dan staf pembantunya naik ke hutan sekitar Pidie. Tindakan pemberontakan dari Aceh juga ditandai dengan menjadikan Aceh sebagai Negara bagian dari Republik Islam Indonesia (NBA-NII) sejak 21 September 1953. Selanjutnya Aceh menjadi Republik Islam Aceh pada bulan November

⁶⁸ Dino Pati Djalal, *Harus Bisa, Seni Memimpin ala SBY* (Jakarta: tanpa penerbit, 2007), hlm. 8.

tahun 1960, sedangkan gerakan militernya mereka lakukan dengan cara merekayasa ketakutan massa melalui aksi terror, penculikan dan pembunuhan, sehingga menimbulkan rasa takut di masyarakat Aceh. Sikap dan tindakan kekerasan Daud Beureuh akhirnya ditaklukkan oleh Pangdam Bukit Barisan Kolonel Yasin, melalui kontak responsensi dengan Daud Beureuh sejak tahun 1961, sehingga pada tanggal 9 Mei 1962 Aceh kembali ke dalam pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁹

Setelah permasalahan tersebut selesai, muncullah permasalahan baru dari anggota kelompoknya yang tinggal tercatat nama Hasan Tiro, seorang pembantu dekat Daud Beureuh yang ingin melanjutkan perjuangan dan juga cita-cita Daud Beureuh. Permasalahan tersebut kian berlanjut yang menyebabkan pada tahun 1990 Gubernur Aceh yang pada saat itu bernama Ibrahim Hasan melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia berkaitan dengan semakin gentingnya gangguan keamanan di Provinsi Nanggro Aceh Darusalam dan untuk itu Gubernur Aceh pada saat itu meminta penambahan personil Tentara Nasional Indonesia untuk penjagaan terhadap warga sipil di Provinsi Aceh. Sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1960 tersebut bahwa Pemerintah di dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum mendayagunakan Kepolisian Negara. Ketentuan

⁶⁹ Antony Reid, *Berbagai Peristiwa dan Penanganannya 1998-1999* (Jakarta: Dephankam, 1999), hlm. 71.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1960 tersebut dapat dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal 413 KUHP.

5) Kasus Luapan Lumpur Panas Sidoarjo

Beralih ke sektor pertambangan, Pemerintah Indonesia berada dalam posisi yang sulit ketika terpaksa mengubah regulasi tentang minyak bumi dan pertambangan mengikuti panduan-panduan dari Internasional Monetary Fund (IMF). Semburan lumpur panas itu semakin lama semakin luas menggenangi dan semakin tinggi menenggelamkan segala sarana dan prasarana umum serta kawasan perumahan dan pemukiman warga. Akibat dari semburan panas lumpur lapindo tersebut berdampak pada kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang semakin menimbulkan ketegangan vertikal antara masyarakat dengan pemerintah, antara masyarakat dengan PT Lapindo Brantas, dan antara warga masyarakat itu sendiri.⁷⁰

Aspek sosiologi yang ditimbulkan oleh peristiwa ini adalah Peraturan terkait, terutama Undang-Undang tentang lingkungan hidup dan Undang-Undang tentang Keadaan bahaya menjadi satu materi pembahasan. Dari adanya kejadian tersebut pihak pemerintah harus melakukan tindakan paksa terhadap PT Lapindo Brantas untuk menanggulangi akibat salah prosedur pengeboran yang menimbulkan lumpur panas sampai saat ini. Pemerintah juga harus memaksa PT

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 51.

Lapindo Berantas untuk melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan atas beban biaya perusahaan. Pihak pemerintah seharusnya mencabut izin PT Lapindo Brantas karena telah terbukti melakukan pengeboran yang tidak sesuai dengan prosedur.

Dari kasus tersebut terlihat jelas bahwa tindakan kebijakan dalam keadaan bahaya itu berbeda-beda tiap kasusnya dan tidak mengikuti pola-pola tertentu yang bersifat baku. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa setiap kasus tingkatan bahayanya berbeda-beda, selain itu juga disebabkan oleh pengetahuan dan pemahaman setiap pejabat dari waktu ke waktu tidak sama dalam memahami prinsip-prinsip yang berlaku dalam keadaan bahaya. Dalam kasus penanganan lumpur lapindo terlihat jelas bahwa keraguan itu mempengaruhi tindakan pemerintah sehingga masalah yang dihadapi oleh masyarakat justru berlarut-larut dan tidak dapat terselesaikan dengan baik dan adil.⁷¹

6) Virus Flu Burung

Indonesia merupakan negara beriklim tropis dengan keaneka ragaman hayati, namun ditelisik sebagai pusat pandemic atau terpapar kasus pandemi impor dari luar negeri. Sebagai komponen kesehatan masyarakat, pemerintah Indonesia melalui Kementrian Kesehatan wajib menanggapi keadaan darurat kesehatan masyarakat dan ancaman

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 55.

pandemi. Dalam dua bulan pertama tahun 2006 H5N1 menyebar ke Afrika dan Eropa pada populasi burung liar mungkin menandakan awal H5N1 menjadi *endemic* pada populasi burung migran liar di beberapa benua selama beberapa dekade, secara permanen mengubah cara unggas yang diternakan. Pada april 2006, para ilmuwan telah menyimpulkan bahwa penahanan telah gagal karena peran burung liar dalam menularkan virus dan sekarang menekankan langkah-langkah mitigasi dan manajemen risiko yang jauh lebih komprehensif. Pada bulan juni 2006 Organisasi Kesehatan Dunia memperkirakan peningkatan kematian manusia akibat H5N1 selama akhir 2006 atau awal 2007. Dampak yang ditimbulkan dari virus ini bukan hanya semata-mata kepada sejumlah unggas saja, pandemi H5N1 di Indonesia juga telah merenggut nyawa dari pada masyarakat Indonesia.⁷²

7) Covid-19

Pada awal tahun 2019, dunia digegerkan dengan permasalahan yang amat sangat besar pada kesehatan akibat adanya kasus virus yang menyebar secara luas dan cepat yang berasal dari Wuhan, Tiongkok, China. Yaitu kasus Virus Corona yang merupakan suatu kelompok virus yang dapat mengakibatkan penyakit terhadap manusia begitu juga terhadap hewan. Menurut beberapa artikel dan juga jurnal yang penulis pernah baca bahwa beberapa jenis corona virus dapat menyebabkan

⁷² Andi Utama, "Pandemi Virus Flu Burung H5N1", <https://lipi.go.id>. (Diakses pada: Jum'at, 30 Desember 2021 Pukul 17.38).

infeksi pada saluran pernafasan yang ada dalam tubuh manusia.⁷³ *Corona Virus Disease 19* (Covid-19) merupakan nama penyakit yang baru dan muncul kemudian menjadi masalah yang amat sangat besar di seluruh belahan dunia, begitu juga negara Indonesia. Penyebaran virus ini terjadi antara manusia satu dengan lainnya melalui tetesan cairan yang berasal dari mulut ataupun hidung manusia yang terkena virus tersebut dan dapat menyebar kepada orang yang dekat dengannya tanpa menggunakan pelindung atau masker dan sejenisnya. Bentuk penularannya sama persis dengan penularan penyakit flu pada umumnya, selain penyebaran dengan metode tersebut, bisa terjadi dalam gigitan hewan, kontak fisik dengan cairan tubuh hewan, dan melalui makanan minuman yang sudah terkontaminasi kuman atau virus yang menyebabkan penyakit.⁷⁴

Penyakit menular juga bisa disebabkan secara tidak langsung, seperti menyentuh kenop pintu yang sering dipegang oleh banyak orang, kran air, atau benda lainnya yang sudah terkontaminasi virus tersebut dan bisa sangat cepat menginfeksi jika kita menyentuh mata, hidung maupun mulut.

COVID-19 bisa menimbulkan beragam gejala bagi yang sudah terpapar.⁷⁵ Khusus untuk COVID-19, masa inkubasi rata-rata gejala

⁷³ “Apa itu Covid-19?”, who.int/indonesia/news/novel-coronavirus/qa-for-publik. (Diakses Kamis 15 Desember 2022, pada pukul 15.10 WIB)

⁷⁴ Defriman Djafri, “Pemodelan Epidemiologi Penyakit Menular”, *Jurnal Kesehatan Masyarakat Andalas*, Vol. 10, No. 1, (Maret, 2016), hlm. 1.

⁷⁵ Adityo Susilo, dkk, “Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini”, *Jurnal Penyakit Dalam Indonesia*, Vol. 7, No. 1, (Maret, 2020), hlm. 45.

yang timbul setelah 2 sampai 14 hari setelah virus pertama masuk ke dalam tubuh.

Penyebaran Covid-19 di Indonesia sudah sampai kepada 34 Provinsi yang ada di Indonesia dan semakin hari semakin bertambah pula kasus penularan dan juga kasus kematian karena terpapar virus ini. Menurut Undang-Undang Corona Virus ini dapat dikategorikan sebagai wabah penyakit menular yang memang secara nyata banyak orang yang sudah tertular virus ini. Oleh sebab itu virus ini dianggap sangatlah serius karena proses penyebarannya sangat cepat dan kemudian dianggap sebagai Darurat Kesehatan Masyarakat atau Keadaan Bahaya yang diakibatkan oleh gangguan non-alam.⁷⁶

3. Penanggulangan Keadaan Bahaya menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

Peraturan mengenai penanggulangan bencana terdapat dalam UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Undang-undang tersebut dibentuk karena adanya keharusan mengambil tanggungjawab dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan memberikan perlindungan terhadap kehidupan termasuk perlindungan atas bencana dalam mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan peraturan perundangan-undangan tentang penanggulangan

⁷⁶ Anonim, "Berita Covid-19 hari ini", <https://m.detik.com/news/berita/d-4991485/>. (Diakses Kamis 15 Desember 2021, pada pukul 19.30)

bencana yang ada selama ini memang belum dapat dijadikan landasan hukum yang kuat sehingga menghambat upaya penanggulangan bencana secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu.

Bencana dalam Undang-Undang diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh baik itu faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Untuk menanggulangi bencana yang dimaksud oleh undang-undang diatur mengenai penyelenggaraan rangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.⁷⁷

Salah satu contoh kasus penanganan keadaan bahaya yang terjadi dalam waktu dekat ini adalah Covid-19. Dalam menangani Covid-19 pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan guna mempercepat pemulihan kondisi darurat masyarakat dengan membuat serangkaian kebijakan guna menangani wabah tersebut. Upaya yang dapat dilakukan oleh semua pihak di dalam maupun di luar rumah, seperti *social distancing*, menggunakan masker ketika di luar rumah, sering melakukan cuci tangan, segera membersihkan diri setelah bepergian.⁷⁸

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 217-218.

⁷⁸ Elfi Quyumi dan Moh. Alimansur, "Upaya Pencegahan Dengan Kepatuhan Dalam Pencegahan Penularan COVID-19-19 Pada Relawan COVID-19", *JPH RECODE*, Vol. 4, No. 1, (Oktober, 2020), hlm. 83.

Selain itu *lockdown* merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan. Kebijakan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, dengan melakukan pemeriksaan secara ketat ke beberapa wilayah dan mempertimbangkan konsekuensinya secara matang, baik dari segi ekonomi maupun sosial. Selain itu, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kesehatan (Kemenkes) Republik Indonesia agar menghibau masyarakat melakukan mencegah penyebaran Covid-19 dengan meningkatkan perilaku dan pengetahuan masyarakat dan menerapkan pola hidup sehat dan bersih.⁷⁹

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya

Keadaan bahaya dapat terjadi dalam bentuk dan variasi yang berbeda, mulai dari yang paling besar tingkat bahayanya sampai ke tingkat yang paling kurang bahayanya. Tingkat bahaya yang timbul juga ada yang bersifat langsung dan ada pula yang bersifat tidak langsung. Oleh karena itu, keadaan bahaya dalam arti luas identik dengan keadaan darurat, meskipun tidak setiap keadaan darurat selalu berisi bahaya. Keadaan-keadaan bahaya yang dimaksud itulah yang dapat dijadikan syarat materil untuk pendeklarasian atau pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat.

⁷⁹ Nur Rohim Yunus dan Annisa Rezki, “Kebijakan Pemberlakuan *Lockdown* Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus COVID-19”, *Sosial & Budaya Syar-I*, Vol. 7, No. 3, (-, 2020), hlm. 229.

Dalam praktiknya keadaan bahaya sangat bervariasi atau beraneka ragam bentuk dan tingkat kegentingan yang memaksa agar Presiden bertindak cepat. Berikut jenis-jenis keadaan bahaya:⁸⁰

- a. Keadaan bahaya karena perang yang datang dari luar negeri.
- b. Keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri, seperti tentara Amerika Serikat berperang di Irak.
- c. Keadaan bahaya karena peperangan yang terjadi di dalam negeri atau ancaman pemberontakan bersenjata oleh kelompok separatis di dalam negeri, seperti pernah terjadi di DOM (Daerah Operasi Militer) Aceh.
- d. Keadaan bahaya karena kerusuhan sosial yang menimbulkan ketegangan sosial yang menyebabkan fungsi-fungsi pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya, kerusuhan sosial di Jakarta yang menyebabkan Presiden Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998.
- e. Keadaan bahaya karena terjadi bencana alam (*natural disaster*) atau kecelakaan yang dahsyat yang menimbulkan kepanikan, ketegangan, dan mengakibatkan mesin pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Untuk setiap jenis keadaan bahaya atau keadaan darurat tersebut, diperlukan upaya yang berbeda-beda dalam bentuk, corak, dan sifatnya. Bahkan untuk setiap jenis keadaan itu memerlukan format kelembagaan

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 68.

yang berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain untuk memulihkan keadaan tersebut menjadi normal kembali. Oleh karena itu, diperlukan pula pengaturan yang rinci mengenai mekanisme untuk mengatasi keadaan darurat dalam arti yang seluas-luasnya sehingga konteks hukum yang berlaku bagi keadaan yang tidak normal ini dapat dibedakan dari hukum yang berlaku dalam keadaan normal.

Pada mulanya, aturan hukum yang dijadikan sebagai payung penerapan keadaan darurat untuk wilayah Indonesia ada empat, yaitu peraturan SOB 1939, UU Nomor 6 Tahun 1946, UU Nomor 74 Tahun 1957 dan Perppu Nomor 23 Tahun 1959. Peraturan SOB 1939 membedakan tingkat bahaya menjadi dua, yaitu dalam keadaan SvO dan SvB. UU Nomor 6 Tahun 1946 tidak mengatur tingkat keadaan bahaya. Berbeda dengan UU Nomor 74 Tahun 1957 membedakan keadaan bahaya menjadi dua, yaitu keadaan darurat dan keadaan perang. Sedangkan Perppu Nomor 23 Tahun 1959 didalamnya termuat berbagai hal yang berkaitan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya. Jika sebelumnya keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*), dalam undang-undang ini keadaan bahaya dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang, keadaan darurat militer, dan keadaan darurat sipil.⁸¹

⁸¹ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 213.

Penetapan berlakunya keadaan darurat dilakukan oleh Presiden sebagai kepala Negara sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, yaitu Perppu No. 23 Tahun 1959. Kekuasaan Presiden yang cukup besar berdasarkan UUD 1945 berpengaruh terhadap pendelegasian kekuasaan luar biasa pada Presiden dalam Perppu No. 23 Tahun 1959. Tanggungjawab Pernyataan keadaan bahaya ada pada Presiden. Sebagai konstitusi yang berciri *subjective staatsnoodrecht* dan *subjective noodtoesatandstheorie* hakim tidak dapat menguji pernyataan Keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden.⁸²

Dalam penjelasan pasal 1 Perppu No. 23 Tahun 1959 dapat disimpulkan Lima kondisi yang nantinya menjadi bagian dari tingkatan keadaan bahaya. Lima kondisi tersebut adalah: pemberontakan (kerusuhan bersenjata), kerusuhan, perang saudara, bencana alam dan perang. Pembagian kelima kondisi keadaan bahaya tersebut dibagi menjadi 3 bagian, yaitu: perang saudara, kerusuhan dan bencana alam termasuk kategori keadaan darurat sipil, keadaan pemberontakan (bersenjata) masuk dalam kategori keadaan darurat militer sedangkan perang masuk dalam kategori keadaan perang.⁸³

Penetapan keadaan bahaya tersebut, dapat dilakukan dalam bentuk Keputusan Presiden, apabila isinya hanya bersifat *beschikking* yang mengandung norma konkret dan Individual. Jika isinya mengandung norma

⁸² Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia* (Jakarta: Pensil-324, 2008), hlm. 56.

⁸³ Agus Adhari, "Ambiguisitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Dia Lougia Luridica*, Vol. 11, hlm. 45.

penetapan serta sekaligus norma pengaturan, maka bentuk hukum yang dapat dipilih berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Namun, menurut ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf c UU No.10 Tahun 2004, pernyataan keadaan bahaya dimaksud dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.⁸⁴

Hukum keadaan darurat dibuat untuk mengatasi kegentingan, atau setidaknya-tidaknya dijalankan hanya pada saat terjadinya keadaan darurat. Dengan demikian, hukum kolonial Belanda yang masih berlaku/dibiarkan berlaku hingga hari ini memiliki makna bahwasanya hukum tersebut masih diperlukan dan/atau belum sempat dihapuskan dikarenakan belum ada penggantinya. Berdasarkan ciri-ciri tersebut, maka hukum darurat memiliki keistimewaan/diistimewakan dalam penggunaannya, dengan artian bahwa hal tersebut perlu guna menyelesaikan keadaan-keadaan darurat. Dalam pengertian ini, seringkali hukum darurat bertentangan dengan hukum positif dan prinsip keadilan umum. Perlindungan prinsip keadilan umum dalam hukum darurat sangat tergantung kepada pemerintah dan alat kekuasaannya dalam proses penyusunan hukum tersebut.⁸⁵

Ketentuan mengenai keadaan darurat di masa perang diatur dalam Perppu No. 23 Tahun 1959 pada Bab IV dengan judul Tentang Keadaan Perang, yaitu mulai dari Pasal 35 sampai dengan Pasal 45. Pasal 35 Ayat (1) sampai dengan (5) menentukan bahwa selama keadaan perang berlangsung,

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 299.

⁸⁵<https://www.kompasiana.com/tareqelven/5eef34fc097f362c9203a212/mengenalhukum-darurat-negara-staatsnoodrecht?page=all>, diakses pada tanggal 31 Desember, pukul 10.30 WIB

ketentuan-ketentuan dalam Bab IV ini berlaku untuk seluruh atau sebagian wilayah Negara Republik Indonesia yang dinyatakan dalam perang. Apabila keadaan perang dihapuskan, pada saat penghapusan itu peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan dari Penguasa Perang tidak berlaku lagi, kecuali Pasal 35 Ayat (3), yaitu apabila dipandang perlu, Kepala Daerah, Penguasa Darurat Sipil Daerah, atau Penguasa Darurat Militer Daerah yang bersangkutan dapat mempertahankan untuk daerahnya seluruh atau sebagian peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan Penguasa Perang Daerah, dengan ketentuan bahwa peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan yang dipertahankan itu dapat berlaku terus selama-lamanya enam bulan sesudah penghapusan keadaan.⁸⁶

D. Penundaan Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Pemilihan umum adalah media untuk menyatakan kedaulatan rakyat dan merupakan momen bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam kehidupan bernegara. Implementasi dari kedaulatan rakyat terletak pada pelaksanaan pemilihan langsung baik itu pemilihan kepala negara, daerah maupun dewan legislatif.⁸⁷

Pemilu selain merupakan mekanisme bagi rakyat untuk memilih para wakil juga dapat dilihat sebagai proses evaluasi dan pembentukan kembali

⁸⁶ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, Pasal 35.

⁸⁷ Yusuf Adam Hilman, Khoirurrasyidin, dan Niken Lestarini, "Peta Politik Pemilukada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi COVID-19", *Jurnal Ilmu Politik* 2, No. 2 (2020), hlm. 130.

kontrak sosial.⁸⁸ Oleh karena itu tujuan pemilu adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat, dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.⁸⁹

Dasar pijakan pemilihan umum adalah demokrasi pancasila yang ditentukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf keempat. Sila keempat pancasila yang memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahunan atau yang sering disebut pemilihan umum. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, ketentuan tentang pemilihan umum hanyalah dikembangkan dari: Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Pasal 7 UUD 1945, Penjelasan 3 UUD 1945 butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa Pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam 5 (lima) tahun. Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti mengatur pemilihan umum.⁹⁰

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan bahwa Pemilihan Umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang pelaksanaannya berdasar pada

⁸⁸ Djanedjri M, *Pelanggaran dan Sengketa Pemilu* (Jakarta: Harian Seputra Indonesia, 2009), hlm.1

⁸⁹ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik* (Bandung: PT Refika Aditama, 2020), hlm.135-136.

⁹⁰ Ni'matul Huda, dkk, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta:Kencana, 2017), hlm. 42.

Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹¹ Selain itu dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga dijelaskan bahwa Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali dan berlandaskan enam asas yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Penyelenggara Pemilu merupakan lembaga atau badan yang bertugas dalam menyelenggarakan kegiatan Pemilu. Dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 7 Tahun 2017 disebutkan beberapa lembaga yang dibentuk sebagai penyelenggara Pemilu yaitu, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.⁹²

Dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah NKRI. KPU merupakan lembaga yang menjalankan tugas secara bekesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu, artinya KPU dalam menjalankan tugasnya bebas dari pengaruh pihak manapun. KPU harus mandiri atau independen karena KPU harus bersifat netral, tidak memihak, dan tidak boleh dikendalikan oleh partai politik atau pejabat negara yang lain.⁹³

Seluruh proses pemilu, mulai dari penyelenggara, bakal calon peserta, partai politik, sepenuhnya tergantung sikap Pemerintah terkait penanganan keadaan bahaya. Status negara dalam keadaan bahaya tersebut memaksa

⁹¹ Pasal 1 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁹² Pasal 1 ayat (7) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁹³ Pasal 1 ayat (8) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

seluruh elemen masyarakat untuk berdiam diri di rumah, sehingga hal tersebut juga tentunya akan mempersulit pelaksanaan pemilu dan kondisi kedaruratan tersebut tidak dapat diprediksi kapan berakhirnya. Hal tersebut juga sesuai dengan prinsip yang perlu dipahami oleh seluruh *stakeholder* kepemiluan, tidak mungkin menyelenggarakan tahapan pemilu jika suatu negara tersebut sedang dalam keadaan bahaya.

Dalam Undang-Undang Pemilu No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Presiden atas usul KPU dapat melakukan penundaan Pemilu dengan catatan seperti yang dijelaskan dalam Pasal 431 ayat (1) yaitu terdapat gangguan lain atau lebih tepatnya karena adanya Covid-19. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang, Pasal 120 ayat (1) dijelaskan pula tentang keadaan bahaya non-alam yang menghususkan pada kategori Covid-19 karena Covid-19 merupakan suatu pandemi global yang dialami oleh seluruh dunia termasuk Indonesia. Dari adanya ketentuan-ketentuan tersebut maka ketika dalam keadaan darurat Presiden atas usul KPU dapat melakukan penundaan pemilu, hal tersebut merupakan suatu bentuk yang efisien karena dapat meminimalisir penyebaran virus karena apabila pemilu tetap dilaksanakan maka pelaksanaannya juga akan diselimuti resiko yang cukup besar berkaitan dengan kesehatan dan keselamatan masyarakat. Namun, pemerintah dalam memutuskan hal tersebut juga

mempertimbangkan beberapa aspek dan tujuan yang nantinya tidak merugikan masyarakat.

Dengan adanya Pemilihan umum tertentu dapat menjadi tolak ukuran sejauh mana persaingan dalam penyelenggaraan Negara terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Semakin sistem tersebut memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan pilihannya sendiri, maka sistem tersebut akan lebih mendekati terhadap hakikat kedaulatan rakyat. Sebagai suatu sistem politik, pemilihan umum juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Berbagai macam pemilihan umum yang hadir dari masa ke masa, yang menjadikan perkembangan pemilihan umum antara lain terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik pemilu sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka masing-masing. Untuk mengetahui bagaimana perkembangan pemilihan umum dapat kita lihat bagaimana penyelenggaraan pemilihan umum dari masa ke masa.

E. MAŞLAĦAH MURSALAH

1. Pengertian *Maşlahah Mursalah*

Maşlahah dalam bahasa Arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia”. Dalam arti umum adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan, kesenangan, atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudhratan atau kerusakan. Jadi setiap yang mengandung manfaat patut disebut *maşlahah*.⁹⁴

⁹⁴ Amir Syarifuddin, *Uşul Fiqh 2* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm. 345.

Maṣlahah mursalah menurut istilah terdiri dari dua kata, yaitu *maṣlahah* dan *mursalah*. Kata *maṣlahah* menurut bahasa berarti manfaat, dan kata *mursalah* berarti lepas. Jadi, *maṣlahah mursalah* adalah kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung oleh syara' dan tidak pula dibatalkan atau ditolak syara' melalui dalil yang rinci. Ulama mendefinisikan *maṣlahah mursalah* dalam rumusan yang sama tapi dalam bentuk yang berbeda-beda, namun memiliki kesamaan dan kedekatan pengertiannya.⁹⁵

Menurut Ulama Maliki dan Hanbali, *Maṣlahah Mursalah* merupakan induksi dari logika sekumpulan *nash*, bukan dari *nash* yang dirinci seperti yang berlaku dalam *qiyas*. Sedangkan menurut Imam Hanafi dan Syafi'i mensyaratkan tentang *maṣlahah* ini, hendaknya dimasukkan dibawah *qiyas* yaitu sekiranya terdapat hukum asal dan juga terdapat *illat mundhabith* (tepat).⁹⁶

Menurut Abdul Wahhab Khallaf *maṣlahah mursalah* adalah suatu kemaslahatan yang secara hukum tidak ada dalil syara' yang menerangkan atau membatalkannya. *Maṣlahah* ini disebut mutlak, karena tidak terikat oleh dalil yang mengakuinya atau dalil yang membatalkannya. Pembentukan hukum dimaksudkan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia. Kemaslahatan ini muncul karena tuntutan lingkungan dan kenyataan-kenyataan baru yang datang setelah terhentinya wahyu,

⁹⁵ Satria Effendi, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 148.

⁹⁶ Hendri Herawan dan Mashudi, "Al-Maṣlahah Al-Mursalah dalam Penentuan Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol. 4, 2018, hlm. 9.

sedangkan syara' belum mensyariatkan suatu hukum, dan tidak ada dalil syara' yang mengakui atau membatalkannya, dengan kata lain disebut *maṣlahah mursalah*.⁹⁷

Said Ramadhan Al-Buthi mendefinisikan *maṣlahah mursalah* yaitu setiap manfaat yang tercakup dalam tujuan syara' tanpa ada dalil yang membenarkan atau membatalkan.⁹⁸

Maṣlahah dilahirkan untuk kebaikan atau kemanfaatan dan terhindarkan dari kerusakan atau keburukan yang pada akhirnya terealisasi kemakmuran dan kesejahteraan di muka bumi dan kemurnian pengabdian kepada Allah, sebab sesungguhnya *maṣlahah* memelihara dan memperhatikan tujuan-tujuan syara' berupa kebaikan dan kemanfaatan yang dikehendaki oleh syara'.

Maṣlahah secara definisikan terdapat perbedaan rumusan di kalangan ulama yang kala dianalisis ternyata hakikatnya adalah sama.⁹⁹

- 1) Al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya *maṣlahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat keuntungan dan menjauhkan mudarat (kerusakan).
- 2) Al-Khawarizmi memberikan definisi yang hampir sama dengan Al-Ghazali di atas, memelihara tujuan syara' (dalam menetapkan hukum) dengan cara menghindarkan kerusakan dari manusia.

⁹⁷ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih ter. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib* (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 139.

⁹⁸ Asriaty, "Penerapan *Maṣlahah mursalah* Dalam Isu-isu Kontemporer", *Jurnal Madania*, Vol. XIX, No. 1, Juni 2015, hlm. 122.

⁹⁹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm 346-347.

- 3) Al-'Izz ibn Abdi al-Salam dalam kitabnya, *Qawa'id al-Ahkam*, memberikan arti *maṣlahah* dalam bentuk hakikinya dengan “kesenangan dan kenikmatan”.
- 4) Al-Thūfi mengartikan *maṣlahah* adalah syara' sebagai sesuatu yang dapat membawa kepada tujuan syara'.

Dari beberapa definisi tersebut dapat dirumuskan bahwa pengertian *maṣlahah* adalah sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan bagi manusia, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum.

Al-Maṣlahah adalah dalil syara' yang paling kuat dan dapat melampaui kehadiran teks maupun *ijma'*. Namun pendapat Al-Thūfi banyak mengundang kritikan salah satunya pendapat Al-Thūfi dianggap terlalu berlebih-lebihan dalam memandang *al-maṣlahah*, Al-Thūfi lebih mendahulukan *al-maṣlahah* dari pada *naṣ qat'i*.¹⁰⁰ Al-Juwayni menegaskan bahwa Al-Syafi'i bersama dengan kebanyakan pendukung Abu Hanifah sepakat mengenai validasi *istidlāl* (penalaran hukum) meskipun tidak didasarkan pada *asl*, dengan catatan tidak terlalu jauh. Al-Syafi'i memperbolehkan mengaitkan hukum dengan *masāliḥ*.¹⁰¹

Al-Thūfi membangun teori *maṣlahah* pada empat asas, yaitu:¹⁰²

- 1) Akal bebas menentukan *maṣlahah* dan kemafsadatan, khususnya dalam

¹⁰⁰ Miftaakhul Amri, “Konsep *Maṣlahah* dalam Penetapan Hukum Islam: Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najmuddin Al-Thūfi”, *Jurnal Et-Tijarie* 5, No. 2 (2018): 59-61.

¹⁰¹ Abdul Mun'im Saleh, *Otoritas Maṣlahah dalam Madhhab Syafi'i* (Yogyakarta: Magnum, 2012), hlm.81.

¹⁰² Suwatjin, *Ushul Fiqh* (Yogyakarta: Teras, 2012), hlm. 146.

lapangan mu'amalah dan adab.

- 2) *Maṣlahah* merupakan dalil Syar'i mandiri yang kejujahannya tidak tergantung pada konfirmasi nash, tetapi hanya tergantung pada akal semata.
- 3) *Maṣlahah* hanya berlaku dalam bidang mu'amalah dan adat kebiasaan, sedangkan dalam bidang ibadat (mahdah) dan ukuran-ukuran yang ditetapkan syara', seperti shalat zhuhur empat rakaat, puasa bukan Ramadhan selama sebulan, tawaf itu dilakukan tujuh kali, tidak termasuk objek *maṣlahah*, karena masalah-masalah tersebut merupakan hak Allah semata.

2. Macam-Macam *Maṣlahah Mursalah*

Kekuatan *maṣlahah* dapat dilihat dari segi tujuan syara' dalam menetapkan hukum, yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan kelima prinsip pokok bagi kehidupan manusia. Para ahli *ushul* sepakat untuk mengatakan bahwa *maṣlahah* dapat dibagi menjadi beberapa bagian menurut sudut pandang masing-masing.¹⁰³ Tuntutan kebutuhan manusia itu bertingkat-tingkat menurut Asy-Syaitibi ada tiga kategori tingkatan kebutuhan yaitu.¹⁰⁴

a. *Maṣlahah Dharūriyat*

Maṣlahah dharūriyat yaitu segala sesuatu yang harus ada demi tegaknya kehidupan manusia, baik yang bersifat *diniyyah* atau

¹⁰³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm. 348.

¹⁰⁴ Hendri Herawan dan Mashudi, "Al-*Maṣlahah Al-Mursalah* dalam Penentuan Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol. 4, 2018, hlm. 70.

duniawiyyah, dalam arti bila *darūriyyah* itu tidak berdiri maka rusaklah kehidupan manusia di dunia ini. *Darūriyyah* juga disebut sebagai kebutuhan tingkat primer yaitu sesuatu yang harus ada untuk eksistensinya manusia atau dengan kata lain tidak sempurna kehidupan manusia tanpa harus dipenuhi manusia sebagai ciri atau kelengkapan kehidupan manusia, yaitu secara peringkatnya: agama, jiwa, akal, harta, dan keturunan. Oleh karena itu, Allah memerintahkan manusia untuk melakukan usaha bagi pemenuhan kebutuhan pokok tersebut. Segala usaha atau tindakan yang secara langsung menuju pada atau menyebabkan lenyap atau rusaknya satu diantara lima unsur pokok tersebut adalah buruk, karena itu Allah melarangnya.

b. *Maṣlahah Hājiyyah*

Maṣlahah hājiyyah (tujuan-tujuan sekunder) adalah setiap bentuk perbuatan yang tidak terkait dengan dasar yang lain (yang ada dalam *maṣlahah dharūriyat*) yang dibutuhkan oleh masyarakat tetapi juga terwujud dan dapat menghindarkan kesulitan dan kesempitan. Sebagaimana memelihara kemerdekaan pribadi dan beragama. Dengan kemerdekaan ini maka luaslah gerak langkah hidup manusia. Tingkat *maṣlahah* ini tidak berada pada tingkat dharuri. Bentuk kemaslahatannya tidak secara langsung bagi pemenuhan kebutuhan pokok yang lima, tetapi secara tidak langsung menuju kearah sana seperti dalam hal yang memberi kemudahan bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia. *Maṣlahah hājiyyah* juga tidak terpenuhi dalam

kehidupan manusia, tidak sampai secara langsung menyebabkan rusaknya lima unsur pokok tersebut, tetapi secara langsung memang bisa mengakibatkan perusakan, artinya jika hal-hal *hājiyyah* tidak ada maka kehidupan manusia tidak akan hancur, tetapi akan terjadi berbagai macam kekurangan bahkan kesulitan.¹⁰⁵

c. *Maṣlahah Tahsiniyāt*

Maṣlahah tahsiniyāt adalah *maṣlahah* yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat dharuri, juga tidak sampai tingkat *hājiyyah*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. *Maṣlahah* dalam bentuk *tahsiniyāt* juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia. Dalam implementasinya ketiga macam kebutuhan ini merupakan tingkatan secara hirerarki. Dimana kebutuhan *dharūriyat* diprioritaskan lebih dulu dari *hājiyyah* dan *tahsiniyāt*, begitu juga *hājiyyah* lebih diprioritaskan dari *tahsiniyāt*. Dalam studi *ushul fiqh*, ketiga kemaslahatan tersebut selalu dikaitkan dengan lima hal, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Dengan kata lain, kelima hal ini peringkatnya ada yang *dharūriyat*, *hājiyyah* dan *tahsiniyāt* untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam menjalani kehidupan di dunia ini.

Berdasarkan berubah tidaknya, *maṣlahah* dibagi menjadi dua bentuk yaitu:

¹⁰⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm. 349.

a. *Maṣlahah Dabitah*

Maṣlahah dabitah adalah kemaslahatan yang bersifat tetap, tidak berubah sampai akhir zaman. Misalnya, kewajiban shalat, puasa, zakat dan haji.

b. *Maṣlahah Mutagayyarah*

Maṣlahah mutagayyarah adalah kemaslahatan yang berubah-ubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu dan subjek hukum. *Maṣlahah* ini berkaitan dengan bidang muamalah dan adat istiadat, yang dimaksudkan untuk memperjelas batasan *maṣlahah* mana yang bisa berubah dan tidak.

Berdasarkan legitimasi atau tidaknya oleh syar'i, *maṣlahah* dapat diklasifikasikan menjadi tiga juga:¹⁰⁶

a. *Maṣlahah al-Mu'tabarah*

Yaitu *maṣlahah* yang dilegitimasi oleh syar'i dan ada dalil yang membahasnya secara khusus. Maksudnya, ada petunjuk dari syar'i, baik langsung maupun tidak langsung, yang memberikan petunjuk pada *maṣlahah* yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum. *Maṣlahah* jenis ini merupakan *hujjah* (dapat dijadikan sebagai sandaran hukum dalam syariat) tanpa ada perbedaan pendapat antar ulama, sedang praktek penggunaan dalil masalah jenis ini dapat kita lihat dalam penerapan *qiyas* (analogi).

¹⁰⁶ Jamaludin Acmad K, "*Maṣlahah Mursalah* Dalam Dinamika Ijtihad Kontemporer", *Empirisma*, Vol.25, 1 Januari 2016, hlm. 22.

b. *Maṣlahah al-Mulghah*

Maṣlahah al-Mulghah atau *maṣlahah* yang ditolak, yaitu *maṣlahah* yang dianggap baik oleh akal, tetapi tidak diperhatikan oleh syara' dan ada petunjuk syara' yang menolaknya. Hal ini berarti akal menganggapnya baik dan telah sejalan dengan tujuan syara', namun ternyata syara' menetapkan hukum yang berbeda dengan apa yang dituntun oleh *maṣlahah* itu. *Maṣlahah* jenis ini tidak bisa dijadikan sebagai sandaran hukum dalam syariat tanpa ada perbedaan pendapat antara ulama. Ketika syar'i menetapkan hukum suatu masalah dan hanya Dia yang mengetahui masalahnya, jika ada yang menetapkan hukum lain berdasarkan *maṣlahah* menurut persepsinya dalam masalah tersebut maka hukum tersebut tidak bisa diterima karena *maṣlahah* tersebut telah diabaikan oleh syar'i dan bertentangan dengan tujuan-tujuan-Nya.

c. *Maṣlahah Mursalah*

Maṣlahah mursalah atau juga yang biasa disebut *Istishlah*, yaitu apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum namun tidak ada petunjuk syara' yang menolaknya.¹⁰⁷ *Maṣlahah* ini dikatakan *mursalah* karena ia terlepas dari dalil yang mengesahkan atau pun membatalkannya dan merupakan *maṣlahah mutlaq*, yang tidak memiliki kaitan pada teks syari'at.

¹⁰⁷ Abu Hamid al-Ghazali, *al-Mustashfa Min 'Ilm al-Ushul, Juz I* (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1997), hlm. 250.

Berdasarkan kandungan *maṣlaḥah mursalah* dibagi menjadi:¹⁰⁸

1) *Maṣlaḥah ‘ammah*

Maṣlaḥah ‘ammah adalah *maṣlaḥah* umum yang menyangkut kepentingan orang banyak atau mayoritas orang.

2) *Maṣlaḥah khaṣṣah*

Maṣlaḥah khaṣṣah adalah *maṣlaḥah* pribadi dan ini sangat jarang sekali. Bila terjadi pertentangan antara *maṣlaḥah* umum dengan *maṣlaḥah* pribadi maka yang didahulukan adalah *maṣlaḥah* umum.

3. Syarat-Syarat *Maṣlaḥah Mursalah*

Maṣlaḥah mursalah dapat dijadikan sebagai dalil dengan syarat:

- a. *Maṣlaḥah* tersebut harus *maṣlaḥah* yang hakiki, bukan sekedar *maṣlaḥah* yang diduga atau diasumsikan.
- b. Kemaslahatan tersebut harus kemaslahatan umum, bukan kemaslahatan pribadi atau kemaslahatan khusus.
- c. Kemaslahatan tersebut sesuai dengan *maqāṣid al-syarī’ah* dan tidak bertentangan dengan dalil-dalil syara’.
- d. Kemaslahatan tersebut harus selaras dan sejalan dengan akal sehat. Artinya kemaslahatan tersebut tidak boleh bertentangan dengan akal sehat.
- e. Pengambilan kemaslahatan tersebut harus untuk merealisasikan kemaslahatan *dharūriyat*, bukan *hājiyyah*, atau *tahsinīyāt*.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Rusyada Basri, *Ushul Fikih I* (Makassar: IAIN Parepare Nusantara Press, 2015), hlm. 94-95.

¹⁰⁹ Suwarjin, *Ushul Fiqh* (Yogyakarta: Teras, 2012), hlm. 140.

BAB III

GAMBARAN UMUM PEMILU PADA MASA COVID-19

A. Sejarah Singkat Pemilu di Indonesia

Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.¹¹⁰ Pemilu adalah pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan tertentu. Untuk itu pemilihan umum sangat penting karena dalam pemilu terjadi pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹¹¹ Sejarah pemilu dimulai pada:

1. Pemilu 1955 (Masa Parlemen)

Pemilu di Indonesia pertama kali pada tahun 1955, pada tahun ini pemilu pertama yang diselenggarakan bangsa Indonesia yang baru berusia 10 tahun, pemilu 1955 dilaksanakan pada masa demokrasi parlementer pada kabinet Burhanuddin Harahap, pemungutan suara dilakukan 2 kali yaitu untuk memilih anggota DPR pada tanggal 29 september 1955 dan untuk memilih anggot konstituante pada tanggal 15 desember 1955.¹¹²

¹¹⁰ Tim Redaksi BIP, *Undang-Undang Pemilu 2019 Berdasarkan Undang-Undang NO 7 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2018), hlm. 3.

¹¹¹ M masan dan Rachmat, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk SD/MI Kelas 6* (Jakarta: PT. Grasindo, 2011), hlm. 32.

¹¹² Sardiman, *Sejarah 3* (Jakarta: Yudhistira Ghalia, 2006), hlm.128.

2. Pemilu kedua pada tahun 1971-1997 (Masa Orde Baru)

a. Pemilu 1971

Merupakan pemilu yang diselenggarakan bangsa Indonesia, pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 1971 ini untuk memilih anggota DPR.

b. Pemilu 1977

Pemilu kedua pada masa orde baru yang diselenggarakan pada tanggal 2 Mei 1977.

c. Pemilu 1982

Pemilu ini merupakan pemilu ketiga pada masa orde baru, pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982.

d. Pemilu 1987

Pemilu ini merupakan pemilu keempat yang diselenggarakan pada tanggal 23 April 1987. Pemilu 1992 pada tanggal 9 Juni 1992. Pemilu 1997 pada tanggal 29 Mei 1997.

Pemilu pada masa orde baru ini sistemnya sama yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional), dan peserta pemilu yaitu: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia.

3. Periode Reformasi (Pemilu 1999-Sekarang)

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pada masa reformasi, pemungutan dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh Indonesia. Peserta pemilu pada tahun ini diikuti 48 partai politik.

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung yang diselenggarakan pada tanggal 5 April 2004, dan pemilu pada tahun 2009 merupakan pemilu yang dilaksanakan secara serentak pada tanggal 9 april 2009.

Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakilnya (pilkada) secara langsung, oleh karena itulah sejak tahun 2005 telah diselenggarakan Pilkada secara langsung baik ditingkat Provinsi maupun kabupaten/kota. Penyelenggaraan ini diatur dalam UU No 32 tahun 2004.¹¹³

Undang-undang pemilu era reformasi telah menetapkan secara konsisten enam asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Termasuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1 angka 1 pasal 2 menetapkan hal yang sama frasa langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tanpa ditambah dan dikurangi. Hal ini menunjukkan bahwa asas tersebut merupakan prinsip fundamental pemilu.¹¹⁴

B. Landasan Hukum Pemilu di Indonesia

Di Indonesia, sistem pemilu didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan utama dan undang-undang lainnya yang lebih terperinci yakni Undang-Undang 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan

¹¹³ Sardiman, *Sejarah 3* (Jakarta: Yudhistira Ghalia, 2006), hlm.129-130.

¹¹⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Jakarta: Kencana, 2018), hlm.

Umum, Undang-Undang 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Undang-undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang paling terbaru Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Keseluruhan landasan hukum tersebut mencerminkan sistem demokrasi Indonesia yang telah tertanam dan terus diperbaharui.¹¹⁵

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, secara resmi disahkan pada tanggal 15 Agustus 2017 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. UU Pemilu ini lahir dengan beberapa alasan; *Pertama*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ditetapkan untuk mencapai tujuan negara. *Kedua*, memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis. *Ketiga*, undang-undang tersebut dibuat agar dapat mewujudkan pemilihan umum yang adil dan berintegras. *Keempat*, undang-undang tersebut disahkan sebagai instrumen yang menjamin pengaturan sistem pemilihan umum. Selain empat hal tersebut, konsideran juga masih memberikan dua alasan yang melatarbelakangi dibuatnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. *Kelima*, bertujuan untuk memberikan kepastian

¹¹⁵ Farahdiba Rahma Bachtiar, "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi", *Jurnal Politik Profetik*, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014.

hukum terhadap penyelenggaraan pemilihan umum. Selain itu dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilihan umum. *Keenam*, alasan terakhir dalam konsideran adalah untuk menciptakan pemilihan umum yang efektif dan efisien.¹¹⁶

C. Pelaksanaan Pemilu di Indonesia Pada Masa Covid-19

Di Indonesia perwakilan rakyat dipilih melalui pemilu dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Ada dua poin penting yang tersirat dalam kalimat tersebut yakni, pertama pemilu yang merupakan suatu cara untuk menentukan pemimpin/wakil rakyat secara absah. Berbicara tentang pemilihan perwakilan rakyat, ada dua pelaksanaan yakni yang pertama pemilihan umum yakni “untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Kedua adalah pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang lebih dikenal dengan pemilihan kepala daerah (pilkada).¹¹⁷

Pemilu serentak yang diselenggarakan pada 17 April 2019 merupakan sejarah pertama kali dilaksanakan di Indonesia. Dalam pemilu serentak rakyat bukan hanya memilih calon presiden dan wakil presiden akan tetapi rakyat juga harus memilih calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sekaligus dalam satu waktu. Dengan harapan dapat meminimalisir waktu maupun pembiayaan negara dalam pelaksanaan pemilu,

¹¹⁶ Konsideran Menimbang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

¹¹⁷ Fajar Muhandari, Muh Ilham, “Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Tengah Pandemi Covid-19 (Studi Kemungkinan Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020)”, *Jurnal Konstituen*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2020, hlm. 69-73.

meminimalisir politik biaya tinggi bagi peserta pemilu, serta politik uang yang melibatkan pemilih, penyalahgunaan kekuasaan atau mencegah politisasi birokrasi, dan merampingkan skema kerja pemerintah.

Pada eksekusinya, Pemilu serentak 2019 yang digadang-gadang dapat menghemat waktu dan biaya justru malah menimbulkan beberapa masalah, diantaranya mengakibatkan beberapa anggota penyelenggara pemilu sakit bahkan meninggal. Permasalahan lain adalah tenggelamnya isu calon legislatif yang tidak kalah pentingnya dengan pemilihan presiden dan wakil presiden karena berbarengnya waktu kampanye antara calon legislatif dengan calon eksekutif, sehingga masyarakat lebih fokus kepada figur yang populer seperti calon presiden dan wakil presiden, hal ini tentu sangat merugikan masyarakat ketika mereka tidak paham pasti dengan visi-misi calon anggota legislatif yang nantinya akan menjadi penyambung aspirasi mereka. Bukan hanya itu dalam segi anggaran pun, pemilu serentak 2019 tidak mempengaruhi efisiensi anggaran, justru menghabiskan biaya lebih besar dibanding pemilu 2014.¹¹⁸

Pelaksanaan pemilu serentak masih banyak kekurangan, karena baru pertama kalinya dilaksanakan, dan tentunya masih banyak yang perludi evaluasi dan dipertimbangkan kembali. Namun, sangat perlu untuk dikaji lebih dalam apa saja penyebab terjadinya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pemilu serentak 2019 dan bagaimana upaya KPU dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul akibat di selenggarakannya pemilu serentak, agar

¹¹⁸ <http://m.cnnindonesia.com/nasional/20190423135337-32-388910/pemilu-serentak-bertaruh-nyawa-demi-efisiensi-semu>

dapat menjadi pertimbangan untuk pelaksanaan pemilu selanjutnya.

Pelaksanaan pemilu di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, dan Peraturan Pemerintah lain yang berkaitan dengan Pelaksanaan Pemilu. Penyelenggaraan pemilu dilaksanakan melalui dua tahap yakni tahap persiapan dan tahap penyelenggaraan. Tahap persiapan pemilu dimulai dengan kegiatan perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan. Tahap kedua dalam pelaksanaan pemilu adalah tahap penyelenggaraan. Dimulai dengan persiapan dan pemenuhan persyaratan dukungan pasangan calon perseorangan dan pembentukan hasil rekapitulasi dukungan bakal pasangan calon hingga pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih dan evaluasi serta pelaporan tahapan.

Pemilu di tengah pandemi covid-19 tentunya tidak memungkinkan, karena dalam proses tahapan pilkada itu sendiri terdapat pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara yang sudah barang pasti menyebabkan kerumunan. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan percepatan penanggulangan virus covid-19 dengan berlakunya PSBB. Tidak memungkinkannya pelaksanaan pilkada ditengah pandemi covid-19 tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menyatakan bahwa penyelenggaraan pilkada serentak yang semula

akan dilaksanakan pada tanggal 23 september 2020 di undur mejadi tanggal 9 Desember 2020. Dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 ini akan menjadi catatan sejarah tersendiri karena tertundanya agenda pelaksanaan demokrasi dan akan menjadi sejarah kelam bahwa bangsa Indonesia pernah mengalami bencana yang luar biasa sehingga pelaksanaan agenda ketatanegaraan pun sampai tertunda.¹¹⁹

Adanya wabah pandemi Covid-19 membuat pemerintah Indonesia membentuk Satuan Tugas Penanggulangan Covid-19 melalui Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang kemudian diubah dengan Keppres Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keppres Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) pada 20 Maret 2020 dan dicabut dengan Perpres Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019(Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional pada 20 Juli 2020. Pada 10 November 2020 Perpres tersebut diubah dengan Perpres Nomor 108 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 82 Tahun 2020. Pelaksanaan pilkada serentak di tengah pandemi tentu menimbulkan dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif. Kondisi negara yang sedang darurat covid-19 menjadi pengaruh yang cukup besar bagi keberlangsungan Pilkada.

¹¹⁹ Fajar Muhandari, Muh Ilham, “Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Tengah Pandemi Covid-19 (Studi Kemungkinan Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020)”, *Jurnal Konstituen*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2020, hlm. 72.

BAB IV

**ANALISIS SISTEM *CHECK AND BALANCES* DALAM PENETAPAN
KEADAAN BAHAYA ATAS COVID-19 SEBAGAI ALASAN
PENUNDAAN PEMILU DI INDONESIA. PERSPEKTIF
*MAŞLAHAH MURSALAH***

**A. *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan
Penundaan Pemilu Di Indonesia**

Indonesia adalah negara demokratis yang berdasarkan hukum yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya Undang-Undang Dasar kekuasaan memperoleh legitimasi. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia menggunakan mekanisme *check and balances* sebagai perwujudan bahwa pemerintahannya bersifat demokratis.

Konsepsi negara hukum ditandai dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara yang dilakukan sebagai upaya untuk menjamin hak-hak asasi manusia agar jalannya kekuasaan tidak diselenggarakan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara hukum membentuk kekuasaan berupa sebuah hierarki tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara harus didasarkan pada konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi. Konstitusi mengatur bagaimana hubungan antar lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya maupun antar negara dan warga negara serta dalam melaksanakan kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Dalam negara hukum yang demokratis perlu diterapkan prinsip pembatasan kekuasaan serta prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antara lembaga negara (*check and balance system*). Prinsip ini berawal dari sebuah konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan yang menghendaki agar kekuasaan negara tidak terpusat pada salah satu cabang kekuasaan saja. Prinsip tersebut dikenal juga dengan sebutan Trias Politica.

Check and balances sangat diperlukan dalam pemerintahan Indonesia untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya. Dalam *checks and balances system*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. Dalam perubahan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan menjadi Eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden, Legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Di Indonesia pemegang kekuasaan tertinggi adalah Presiden. Presiden diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan sementara waktu mengabaikan beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara yang bersangkutan secara normal. Hanya saja dalam pembuatan peraturannya perlu diatur terlebih dulu mengenai syarat-syarat bagaimana keadaan pengecualian tersebut agar dapat di deklarasikan atau dinyatakan ada. Bagaimana pengawasan atas pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan pengecualian tersebut dilakukan, dan bagaimana mengakhiri atau berakhirnya keadaan pengecualian tersebut sehingga tidak menimbulkan kejadian baru yang tidak dapat diatasi di kemudian hari.

Upaya yang dilakukan untuk mewujudkan *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan dilakukan melalui amandemen UUD 1945. Dengan adanya sistem *check and balances* tidak ada lagi lembaga yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi dalam sebuah negara. Melalui amandemen UUD 1945, Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang kuat. Wewenang dalam pembuatan Undang-Undang ada pada DPR sekalipun dalam regulasi kegentingan memaksa tetap saja pada prinsipnya kewenangan Presiden diawasi oleh DPR walaupun nantinya persetujuan Presiden diperlukan.

Dalam keadaan bahaya Presiden diberi kewenangan lebih untuk segera menyelesaikan persoalan tersebut, baik itu dengan mengeluarkan, membuat keputusan, atau membuat peraturan lainnya yang baru berupa rancangan Undang-Undang. Ketika rancangan Undang-Undang tersebut disetujui DPR bersama Pemerintah, tetapi sampai batas waktu yang ditentukan tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan Undang-Undang itu sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Undang-Undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden dapat dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review*, yang kemudian jika terjadi sengketa kewenangan antar lembaga lembaga negara, maka Mahkamah Konstitusi yang memiliki wewenang untuk memutuskan.¹²⁰

Presiden ketika dalam keadaan bahaya dapat bertindak khusus bahkan mereduksi keberlakuan aturan yang dianggap menghalangi proses pemulihan keadaan bahaya. Tentu, dalam hal ini kekuasaan yang diberikan tidak bersifat

¹²⁰ Agus Adhari, "Ambiguitas Peraturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridicia: Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi*, Vol. 11 (1): 043-061, hlm. 53.

permanen, dan harus ada mekanisme pengawasan yang dapat menghentikan kekuasaan tersebut jika dianggap sudah tidak relevan untuk dilaksanakan kembali. Kekuasaan dalam keadaan bahaya memiliki batasan secara legal yang diatur dalam peraturan khusus, sedangkan dalam batasannya diperlukan mekanisme pengawasan oleh parlemen atau pengawasan *judicial* sebagai bagian dari pengawasan khusus dalam keadaan bahaya. Sejauh ini keadaan bahaya yang terjadi di Indonesia tidak sampai melumpuhkan pemerintah bahkan parlemen sekalipun, oleh karena itu, parlemen diberikan kewenangan untuk mengawasi jalannya kekuasaan dalam keadaan bahaya.

Terdapat dua konsep pengawasan kekuasaan dalam keadaan bahaya, pertama melalui “*rectorative congress approval*” yaitu presiden dapat terlebih dahulu menjalankan kekuasaan dalam keadaan bahaya setelahnya dapat meminta persetujuan dari parlemen untuk memberikan legitimasi kekuasaan tersebut. Mekanisme inilah yang dapat memudahkan Presiden untuk bertindak cepat. Konsep ini hampir mirip dengan Presiden diberi kekuasaan untuk bertindak secara unilateral dalam waktu tertentu atau selama legislatif belum memberikan keputusan dan pertimbangan. Kedua mekanisme tersebut sudah berlaku di Indonesia yaitu terkait dengan pembentukan Perppu sebagaimana diatur dalam pasal 22 UUD 1945 yang mana presiden dapat menetapkan Perppu dalam kegentingan memaksa yang selanjutnya Perppu tersebut dibuatkan RUU dan diajukan ke DPR untuk ditolak atau diterima.¹²¹

¹²¹ Agus Adhari, “Ambiguitas Peraturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Dialogia Iuridicia: Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi*, Vol. 11 (1): 043-061, hlm. 54-55.

Kedua, konsep “*judiciary control*” dimana lembaga peradilan dapat memberikan keputusan terhadap kekuasaan khusus presiden dalam keadaan bahaya. Konsep ini adalah individu atau kelompok yang merasa dirugikan oleh kekuasaan dalam keadaan bahaya tersebut dapat menguji keabsahan kekuasaan yang dirasa tidak lagi relevan dengan keadaan bahaya. Namun, kekuasaan khusus presiden tetap berlanjut dan hal ini dapat terjadi pada negara yang tidak jelas mengatur batasan waktu kekuasaan darurat atau negara yang tidak jelas mengatur peran legislatif dalam keadaan bahaya, sehingga konsep “*judiciary control*” dapat digunakan. Penggunaan konsep ini didasarkan pada konsep pemberian kekuasaan khusus tersebut. Pada umumnya, Presiden mendapatkan kekuasaan khusus dari konstitusi atau undang-undang, dan jika konstitusi dan undang-undang tidak mengatur batasannya, maka secara *ex officio* lembaga peradilan dapat menggunakan kekuasaannya sepanjang ada pihak yang merasa dirugikan. Konsep tersebut pernah dilakukan di Amerika Serikat, dimana Presiden Amerika Serikat memiliterisasi sebuah perusahaan yang dimiliki oleh swasta dengan alasan keadaan darurat dan deklarasi keadaan darurat dilakukan tanpa persetujuan kongres.¹²²

Dalam keadaan darurat berbagai norma hukum yang ditentukan sangat penting untuk di pelajari dalam kajian tersendiri, karena keadaan darurat itu sangat erat kaitannya dengan pelanggaran atas hak-hak asasi manusia yang dapat terjadi pada saat diberlakukannya keadaan darurat. Dalam keadaan normal, sistem norma hukum diberlakukan sesuai Undang-Undang Dasar dan perangkat peraturan

¹²² Christopher Schroeder et al, *Presidential Power Stories* (New York: Thomson Reuters/Foundation Press, 2009), hlm. 244-245.

perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya. Sedangkan dalam keadaan bahaya negara mempunyai wewenang yang sangat luar biasa dan istimewa, serta dalam waktu yang sesingkat-singkatnya agar dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum.

Penetapan keadaan bahaya memiliki dua landasan konstitusional yang mendasarinya yaitu terdapat dalam UUD NRI tahun 1945, yakni Pasal 12 dan Pasal 22, Pasal 12 UUD NRI tahun 1945 mengatur tentang negara dalam Keadaan Bahaya, sedang dalam pasal 22 UUD NRI tahun 1945 mengatur tentang kegentingan memaksa dan kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perppu. Peraturan keadaan bahaya diatur juga dalam Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Undang-Undang tersebut menjadi dasar pembentukan peraturan tentang keadaan bahaya yang mana muatan di dalamnya mengatur mengenai syarat-syarat atau kriteria yang menjadi dasar Presiden dalam menetapkan Keadaan Bahaya, dan akibat Keadaan Bahaya (Dengan penetapan Darurat Sipil; Penetapan Darurat Militer; Penetapan Darurat Perang).

Dalam Perppu Nomor 23 Tahun 1959, keadaan bahaya atau darurat dibagi menurut tingkatan bahayanya yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang. Pelaksanaan kekuasaan pada tiap-tiap tingkatan keadaan bahaya tersebut berbeda satu sama lain. Namun, penanggungjawab keadaan darurat, adalah Presiden. Salah satu contoh negara dalam keadaan bahaya adalah dengan datangnya suatu bencana berupa virus yang terjadi pada bulan

Desember akhir tahun 2019. Virus tersebut berasal dari Wuhan, Tiongkok, Cina yang diakibatkan oleh sebuah bakteri yang menimbulkan pneumonia sehingga penyebarannya meningkat dengan begitu kilat. *World Health Organization* (WHO) memberi nama virus ini *Serve Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-CoV-2) dengannama penyakitnya yaitu *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).

Adanya Covid-19 memberikan dampak yang begitu besar kepada masyarakat, mulai dari sektor ekonomi, soasial, pendidikan, dan pemerintah. Yang mana pemerintah diwajibkan untuk mengeluarkan beberapa kebijakan baru guna menangani wabah tersebut dan untuk mensejahterakan rakyat.

Peraturan mengenai penanggulangan bencana terdapat dalam UU No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Seperti yang kita ketahui bahwa wilayah negara yang demikian luas, memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang memungkinkan sering terjadi bencana, baik yang disebabkan oleh faktor alam, faktor nonalam, maupun faktor manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis dalam keadaan tertentu dapat menghambat pembangunan nasional. Ketentuan peraturan perundang-undangan tentang penanggulangan bencana selama ini belum dapat dijadikan landasan hukum yang kuat sehingga menghambat upaya penanggulangan bencana secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu. Untuk menaggulangi bencana seperti yang dimaksud, maka dalam undang-undang diatur mengenai penyelenggaraan rangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat dan rehabilitasi. Pihak yang ditunjuk sebagai

penanggungjawab penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah pemerintah dan pemerintah daerah.¹²³

Covid-19 masuk ke dalam kategori bencana non-alam dan hal tersebut sesuai yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, hal tersebut dibuktikan dengan tidak adanya pengaktivasian keadaan darurat menurut Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945. Keadaan bahaya dapat diberlakukan sewaktu-waktu sesuai dengan doktrin “*necessity*”. Hal tersebut terkandung dalam pasal 12 UUD 1945 sebagai “keadaan bahaya” dan “kegentingan yang memaksa” yang dirumuskan dalam pasal 22E Ayat (1) UUD 1945. Apabila kebutuhan (*necessity*) yang dimaksud disebabkan oleh kejadian atau potensi kejadian yang bersifat luar biasa, Presiden harus bertindak untuk mencegah dan mengatasi kondisi yang tidak normal tersebut.

Dalam menanggulangi penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai bencana nasional perlu di ambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan umum untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri. Dari adanya Covid-19, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan dan kebijakan baru, salah satunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: T. Rajagrafindo Persada, 2007), hlm. 217-219.

Undang-Undang. Selain itu tertuang juga dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Dalam Undang-Undang Pemilu dijelaskan, bahwa ketika terjadi bencana di minimal 40% wilayah Indonesia atau di Provinsi Indonesia, maka Presiden atas usul KPU dapat melakukan penundaan Pemilu. Bencana yang dimaksud seperti dijelaskan dalam Pasal 431 ayat (1) berupa gangguan lain Presiden atas usul KPU dapat melakukan penundaan Pemilu berupa Pemilu lanjutan maupun Pemilu susulan. KPU sebagai penyelenggara pemilu dapat mengusulkan penundaan pemilu sebagai salah satu upaya menjaga penyebaran Covid-19 karena tingkat kesadaran masyarakat Indonesia juga masih kurang dalam menanggulangi Covid-19 sehingga penundaan pemilu wajib dilakukan untuk menghindarkan masyarakat dari paparan virus yang mengancam jiwa raga serta mensejahterakan masyarakat secara merata.¹²⁴

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang, Pasal 120 ayat (1) dijelaskan pula tentang keadaan bahaya non-alam yang mengkhhususkan pada kategori Covid-19 karena Covid-19 itu sendiri merupakan suatu pandemi global yang dialami oleh seluruh dunia termasuk Indonesia.

Penundaan Pemilu, merupakan suatu langkah efisien karena dapat

¹²⁴ Rezky Panji Perdana Martua Hasbuan, "Urgensi Perppu Pilkada dikala wabah Pandemi Covid-19", *Jurnal Volum 4 Nomor 1*, Jakarta, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020, hlm. 125.

meminimalisir penyebaran virus karena apabila pemilu tetap dilaksanakan maka pelaksanaannya juga akan diselimuti resiko yang cukup besar berkaitan dengan kesehatan dan keselamatan masyarakat. Namun, pemerintah dalam memutuskan hal tersebut juga mempertimbangkan beberapa aspek dan tujuan yang nantinya tidak merugikan masyarakat.

B. Analisis Sistem *Check And Balances* Dalam Penetapan Keadaan Bahaya Sebagai Alasan Penundaan Pemilu Di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah*

Pemilihan pemimpin dalam Islam hukumnya wajib, karena pemimpin merupakan seseorang yang mengatur jalannya kehidupan di Negara. Salah satu konsep penting yang mendasarinya adalah bahwa dalam islam mengatur kepentingan negara dan mengorganisir urusan umat yang sejalan dengan jiwa syari'at dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal yang menegaskan bahwa Islam hadir untuk mewujudkan dan memelihara umat manusia. Ilmu yang mempelajari hal ihwal serta seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan syariat digunakan untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

Kemaslahatan adalah segala sesuatu yang mendatangkan kepada kebaikan, bermanfaat dan berguna bagi keberadaan manusia. Hukum Islam memiliki struktur fundamental yang ditetapkan oleh Allah SWT. Hukum Islam tidak hanya mengatur hubungan yang halal antara manusia dengan manusia atau hubungan manusia dengan benda, tetapi juga mengatur hubungan yang sah antara manusia dengan

tuhan, hubungan manusia dengan dirinya sendiri, dan lebih jauh lagi hubungan antara manusia dan faktor lingkungan sekitarnya.

Kebutuhan akan metode hukum, perlu dikembangkan sehingga dengan adanya perubahan zaman dan keadaan saat ini tidak tertinggal dan tidak selaras. Tentu saja hal ini bertentangan dengan dengan prinsip-prinsip Islam yakni ajaran Islam yang bersifat universal, yang terdapat dalam ruang dan waktu manapun ajaran Islam tetap selaras, dan dapat diamalkan dengan mudah, serta tidak memberatkan.

Ketika negara dalam keadaan bahaya, pemerintah wajib melakukan upaya-upaya untuk mengembalikan keadaan menjadi normal kembali, salah satunya ketika negara dalam keadaan bahaya. Ketika negara dalam keadaan bahaya pemerintah harus mengutamakan keselamatan rakyatnya yang begitu banyak dan mengesampingkan hal lain yang masih dapat teratasi salah satunya Pemilihan Umum. Dengan adanya pemilihan umum di tengah keadaan bahaya seperti Covid-19 pemerintah harus menyelamatkan rakyat terlebih dahulu yaitu dengan menunda pemilu. Jika pemilu tetap dilaksanakan maka konsekuensinya juga akan menimbulkan kekhawatiran terutama akan menyebarnya kasus Covid-19 karena dalam tahapan pemilu pasti akan melibatkan banyak orang dan pastinya dengan banyaknya orang yang berkumpul pada satu waktu dan wilayah tersebut akan memudahkan tertularnya Covid-19.

Pemilu membawa dampak yang begitu besar bagi kehidupan sosial bernegara, dalam pemilu terdapat dampak positif dan negatif yaitu jika pemilu tidak dilaksanakan dapat menimbulkan kekhawatiran dan keresahan baru bagi

pemerintah maupun masyarakat. Sesuatu yang dikhawatirkan oleh pemerintah dan menjadi perbincangan publik adalah Pertama, jika pemilu ditunda maka hal tersebut menyalahi amanat Undang-Undang dan konstitusi. Sebagaimana alasan dari diselenggarakannya pemilu tersebut merupakan amanat undang-undang dan merupakan tuntutan sistem demokrasi. Sehingga jika pemilu tidak dilaksanakan maka kesannya tidak memenuhi amanat yang tercantum dalam undang-undang. Padahal dengan menunda pemilu bukan berarti tidak melaksanakannya, dan bukan berarti tidak memenuhi amanat Undang-Undang. Penundaan pemilu sah-sah saja dilakukan dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Penundaan pemilu boleh dilakukan terutama ketika negara berada dalam kondisi darurat, seperti adanya bencana nasional. Kedua, karena jika pemilu ditunda maka akan terjadi kekosongan jabatan, disamping itu kondisi negara ketika sedang berada dalam masa pandemi Covid-19 yang demikian akan ada banyak keputusan-keputusan yang strategis. Ketiga, anggaran pemilu semakin membengkak. karena penundaan pemilu memang berdampak pada anggaran yang semakin membengkak.

Pemilu dapat dilakukan di tengah Pandemi jika kita mengabaikan kemaslahatannya, sebab dalam pemilu juga terdapat mudarat yang menghalangi pelaksanaannya yaitu menyebarnya Covid-19. Sehingga jika pemilu ditunda maka kemaslahatannya lebih besar karena dapat menjauhkan masyarakat dari bahaya itu, atau minimal mengurangi pelanggaran protokol kesehatan berupa kerumunan.

Maṣlahah dapat dilihat dari segi tujuan syara' dalam menetapkan hukum, yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan kelima prinsip pokok

bagi kehidupan manusia. Para ahli ushul sepakat untuk bahwa *maṣlahah* dapat dibagi menjadi beberapa bagian menurut sudut pandang masing-masing.¹²⁵

Dari segi kekuatannya sebagai *hujjah* dalam menetapkan hukum yaitu:

a. *Maṣlahah Dharūriyat*

Dalam Islam menjaga dan memelihara jiwa adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap manusia. Memelihara jiwa merupakan suatu kebutuhan yang sifatnya *dharūriyat* yaitu segala sesuatu yang harus ada demi tegaknya kehidupan manusia, baik yang bersifat *diniyyah* atau *duniawiyah*, dalam arti bila *darūriyyah* itu tidak berdiri maka rusaklah kehidupan manusia di dunia ini. Islam mensyariatkan manusia untuk menjaga keberlangsungan hidup dengan memenuhi kebutuhan pokoknya berupa sandang, papan, dan pangan, serta menjauhkan diri dari hal-hal yang sifatnya mengancam, berbahaya dan menghancurkan.¹²⁶ Dalam keadaan yang mengancam, masyarakat harus mematuhi segala peraturan guna mengatasi gangguan tersebut. Pemerintah dalam keadaan bahaya memiliki kewajiban untuk melindungi seluruh rakyatnya, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk menjauhkan rakyatnya dari segala bentuk ancaman, bahaya, dan kehancuran. Selain itu, Allah memerintahkan manusia melakukan usaha bagi pemenuhan kebutuhan pokok tersebut. Segala usaha atau tindakan yang secara langsung menuju pada atau menyebabkan lenyap atau rusaknya satu diantara lima unsur pokok tersebut adalah buruk, karena itu Allah melarangnya.

¹²⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hlm. 348-350.

¹²⁶ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih, terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib, Ed.2* (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 373.

b. *Maṣlahah Hājiyyah*

Pada dasarnya pemilu adalah suatu kegiatan yang sifatnya *al-Hājiyyah* atau hanya sebagai sarana untuk mempermudah, sehingga tidak harus dilaksanakan pada saat itu juga dan penundaan pemilu dapat dihukumi mubah. Penundaan pemilu dalam keadaan bahaya mendatangkan mudarat bagi masyarakat. Bagi orang yang telah melakukan sebuah kemudaratan namun disangkanya sebagai suatu kemaslahatan, atau telah melakukan perbuatan yang dianggapnya baik padahal ternyata itu sesuatu yang buruk maka hukumnya dimaafkan. Begitu pula dengan pemerintah yang menunda pemilu di tengah pandemi. Pemerintah menganggap dengan melakukan penundaan pemilu akan mempermudah penanganan keadaan bahaya dan membantu memulihkan perekonomian negara.

Dalam menolak kemudaratan ada beberapa kaidah yang dapat dijadikan tolak ukur dalam memutuskan suatu permasalahan. Salah satunya adalah tidak boleh mengatasi suatu bahaya dengan sesuatu yang membahayakan pula.¹²⁷ Berdasarkan kaidah tersebut maka dalam keadaan bahaya baik berupa gangguan, kerusuhan, pemberontakan, bencana alam dan nonalam itu tidak boleh di dalamnya melakukan suatu kegiatan yang nantinya akan membahayakan nyawa masyarakat. Dalam konteks pemilu yang dilakukan dalam keadaan bahaya akibat Covid-19, hal tersebut akan mengundang kerumunan. Sedangkan kerumunan merupakan salah satu penyebab persebaran

¹²⁷ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih Ilmu Ushul Fiqih*, terj. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib, Ed.2 (Semarang: Dina Utama Semarang, 2014), hlm. 385.

Covid-19 semakin banyak, sehingga seharusnya pemerintah tidak melaksanakan pemilu guna mempermudah penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi.

c. *Maṣlahah Tahsiniyāt*

Maṣlahah tahsiniyāt (tujuan-tujuan tersier) merupakan masalah yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat *dharūri*, juga tidak sampai tingkat *hājiyyah*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. *Maṣlahah* dalam bentuk *tahsiniyāt* juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia. Dari adanya sistem *check and balances* dalam penetapan keadaan bahaya ini tidak serta merta langsung membawa perubahan di kehidupan manusia tetapi dari adanya sistem tersebut dapat mengontol dan mengawasi sejauh mana kekuasaan pemerintah terutama Presiden karena Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dari ketiga bentuk *maṣlahah* tersebut dapat menggambarkan tingkatan kekuatannya dan perbedaan tingkat kekuatan tersebut dapat dilihat ketika terjadi perbenturan kepentingan antar sesamanya.

Dari segi kandungan *Maṣlahah* yaitu:

a. *Maṣlahah al-'ammah*

Maṣlahah al-'ammah yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum itu tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa saja untuk kepentingan mayoritas umat.

Penundaan pemilu pada keadaan bahaya salah satunya akibat Covid-19 merupakan langkah yang tepat karena apabila pemilu tetap dilaksanakan maka dapat menambah jumlah orang yang akan terpapar. dalam jurnal yang ditulis oleh Siti Nani Aisyah, prinsip dan asas pemilihan memiliki posisi yang lebih rendah dari prinsip keselamatan. Sehingga antara pemilu dan keselamatan masyarakat yang lebih diutamakan adalah menjaga keselamatan masyarakat. Mengingat Indonesia saat pemilu itu diselenggarakan pandemi Covid-19 masih belum terkendali bahkan selalu terjadi peningkatan kasus, dan kesadaran masyarakat terhadap protokol kesehatan tergolong rendah dan hal ini dapat berakibat sebagai salah satu jalan penularan Covid-19.¹²⁸

b. *Maṣlahah Khaṣṣah*

Maṣlahah khaṣṣah merupakan kemaslahatan pribadi. Dan itu sangat jarang sekali seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan karena seseorang dinyatakan hilang. Dalam penetapan keadaan bahaya khususnya penundaan pemilu yang dilaksanakan di tengah pandemi tidak ada hal yang membahas kepentingan pribadi.

Jika suatu *maṣlahah* dan *muḍarat* bertemu dalam satu waktu yang bersamaan maka perlu dilihat terlebih dahulu, jika besarnya *maṣlahah* sama dengan mudaratnya maka boleh dikerjakan, tetapi jika ternyata *muḍarat* lebih besar dari *maṣlahah* maka tidak di anjurkan untuk dikerjakan.

¹²⁸ Siti Nani Aisyah, "Efektifitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 19 (Covid-19)", *Khazanah Multidisiplin* 1, No 1 (2020): 1-20.

BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Penetapan keadaan bahaya di dasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 12 dan 22, Perppu No. 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya. Presiden ketika dalam keadaan bahaya dapat bertindak khusus bahkan mereduksi keberlakuan aturan yang dianggap menghalangi proses pemulihan keadan bahaya. Terdapat dua konsep pengawasan kekuasaan dalam keadaan bahaya, pertama melalui "*rectorative congres approval*" Kedua, konsep "*judiciary control*" dimana lembaga peradilan dapat memberikan keputusan terhadap kekuasaan khusus presiden dalam keadaan bahaya. Salah satu contoh kasus penanganan keadaan bahaya yang terjadi dalam waktu dekat ini adalah Covid-19. Dalam menangani Covid-19 pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan guna mempercepat pemulihan kondisi darurat masyarakat. salah satunya dengan melakukan penundaan pemilu. Penundaan pemilu dalam keadaan bahaya didasarkan pada Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang, UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Penundaan pemilu dilakukan guna meminimalisir penyebaran covid-19 dalam keadaan darurat.

2. Dalam perspektif *maṣlahah mursalah*, hampir secara keseluruhan sudah termasuk dalam konsepsi *maṣlahah*, mulai dari *maṣlahah* berdasar pada kegunaan hingga *maṣlahah* berdasar perubahannya, hampir seluruhnya terdapat di dalamnya. Kebijakan penundaan pemilu oleh Presiden merupakan tindakan yang berada pada posisi *maṣlahah dharūriyat* yaitu menjaga dan memelihara agama, jiwa, akal budi, keturunan, dan harta kekayaan. Dalam konsep *maṣlahah* mengajarkan bahwa menolak bahaya lebih utama daripada mendatangkan manfaat, hal tersebut sesuai konsep penundaan pemilu di tengah keadaan bahaya karena apabila pemilu tetap dilaksanakan maka pelaksanaannya akan menimbulkan kekhawatiran dan kegelisahan. Penundaan pemilu tersebut dilakukan guna menjaga keselamatan masyarakat sehingga dapat memenuhi kebutuhan *dharūriyat*.

B. SARAN

1. Bagi mahasiswa, khususnya HTN UIN SAIZU Purwokerto untuk mengadakan pembelajaran lebih lanjut mengenai Keadaan Bahaya/Darurat negara karena konsep keadaan bahaya sangat luas cakupannya.
2. Untuk para pembaca, dengan adanya penelitian ini diharapkan agar dapat membantu memahami konsep *check and balances* tertama dalam penetapan keadaan bahaya serta memahami dasar peraturan keadaan bahaya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Referensi

- Al-Mawardi. *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*. Jakarta: Qisthi Press. 2015.
- Al-Ushul Min 'Ilm al-Mustashfa*, Abu Hamid al-Ghazali. *Juz I*. Beirut: Muassasah al-Risalah. 1997.
- Anwar, Chairul. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999.
- Arikunto, Suharsini. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT. Rinceka Cipta. 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006.
- Assiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII PRESS. 2005.
- Assiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: T. Rajagrafindo Persada. 2007.
- Basri, Rusyada. *Ushul Fikih I*. Makassar: IAIN Parepare Nusantara Press. 2015.
- BIP Redaksi Tim. *Undang-Undang Pemilu 2019 Berdasarkan Undang-Undang NO 7 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. 2018.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi Cetakan Pertama*. Jakarta: Gramedia. 2008.
- Campbel, Henry Black. *Black's Law Dictionarry*. St. Paul: West Publishing Co. 1990.
- Darmodiharjo, Darji dkk, *Santiaji Pancasila*. Jakarta: Kurnia Esa. 1985.

- Djalal Pati Dino. *Harus Bisa, Seni Memimpin ala SBY*. Jakarta: tanpa penerbit. 2007.
- Effendi, Satria. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana. 2009.
- Fahmal, Muin. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. 2008.
- Habibie, Jusuf Bachruddin. *Detik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi, Cetakan Pertama*. Jakarta: THC Mandiri. 2006.
- Hariyono. *Penerapan Status Bahaya di Indonesia*. Jakarta: Pensil-324. 2008.
- Huda, Ni'matul, dkk. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi I*. Jakarta: Kencana. 2017.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Huda, Nurul Uu. *Hukum Lembaga Negara*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2020.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2010.
- Kallaf. Wahhab Abdul. *Ilmu Ushul Fiqih ter. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib*. Semarang: Dina Utama Semarang. 2014.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana. 2018.
- M, Djanedjri. *Pelanggaran dan Sengketa Pemilu*. Jakarta: Harian Seputra Indonesia. 2009.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2011.
- Mahfud MD, Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. 2001.
- Moleong, J. Lexy. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi* Bandung: PT Remaja Rosdakarya. 2018.
- Pusat Pendidikan Hukum TNI-AD. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: 1981.
- Rachmat, dan Masan M. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk SD/MI Kelas 6*. Jakarta: PT. Grasindo. 2011.

- Reid, Antony. *Berbagai Peristiwa dan Penanganannya 1998-1999*. Jakarta: Dephankam. 1999.
- Saleh, Abdul Mun'im. *Otoritas Masalah dalam Madhhab Syafi'i*. Yogyakarta: Magnum. 2012.
- Sardiman. *Sejarah 3*. Jakarta: Yudhistira Ghalia. 2006.
- Schroeder, Christopher et al. *Presidential Power Stories*. New York: Thomson Reuters/Foundation Press. 2009.
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Djambatan. 1996.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty. 2013.
- Sugiono. *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta. 2014.
- Sunarto. "Prinsip Check and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 45, No. 2. April 2016.
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Suwarjin. *Ushul Fiqh*. Yogyakarta: Teras. 2012.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh 2*. Jakarta: Prenada Media Group. 2011.
- Tutik, Triwulan Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media. 2010.
- Umar, Nyak Mukhsin. *Al-Mashlahah Al-Mursalah Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam*. Banda Aceh: Turats. 2017.
- Yayasan Penterjemah/Pentafsir Al-Qur'an. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Surabaya: Depag RI. 2005.

Jurnal Ilmiah

- Adhari, Agus. "Ambiguisitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Dia Lougia Luridica*. Vol. 11.
- Aisyah, Nani Siti. "Efektifitas Penerapan Aturan Pilkada Serentak 2020 Dalam Kondisi Darurat Penanganan Pencegahan Penyebaran Corona Virus

Disease 19 (Covid-19)". *Khazanah Multidisiplin* 1. No 1 (2020).

Al Atok, A. Rosyid. "Checks And Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan (Checks And Balances In Law Making Using Bicameral System In 5 (Five) Unitary State)". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 13, No. 03. 2016.

Alimansur Moh dan Quyumi Elfi. "Upaya Pencegahan Dengan Kepatuhan Dalam Pencegahan Penularan COVID-19-19 Pada Relawan COVID-19". *JPH RECODE*. Vol. 4, No. 1. (Oktober, 2020)

Amri, Miftaakhul. "Konsep *Maṣlahah* dalam Penetapan Hukum Islam: Telaah Kritis Pemikiran Hukum Islam Najmuddin Al-Thūfi". *Jurnal Et-Tijarie* 5. No. 2 (2018)

Anwar, Chairul. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri. 1999.

Asriaty. "Penerapan *Maṣlahah mursalah* Dalam Isu-isu Kontemporer". *Jurnal Madania*. Vol. XIX, No. 1. Juni 2015.

Bachtiar, Rahma Farahdiba. "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi". *Jurnal Politik Profetik*. Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014.

Djafri, Defriman. "Pemodelan Epidemiologi Penyakit Menular". *Jurnal Kesehatan Masyarakat Andalas*. Vol. 10, No. 1. (Maret, 2016).

Djohari, D. "Penerapan Norma Hukum Tata Negara Darurat Serta Kaitannya Dengan Penanggulangan Gangguan Keamanan Dan Bencana Tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam". *Jurnal Ilmu Hukum*. Jambi: Universitas Jambi Fakultas Hukum. 2009.

Fudy, Munir. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung Refika Aditama. 2009.

Hermanto, Agus. "Konsep Maslahat dalam Menyikapi Masalah Kontemporer (Studi Komparatif al-Tufi dan al-Ghazali)". *Jurnal Maslahat al-Tufi al-Ghazali Persoalan Kontemporer*. Vol. 14, No. 2. 2017.

Hilman, Adam Yusuf, dkk. "Peta Politik Pemilu Pilkada Kabupaten Ponorogo 2020 di Tengah Pandemi COVID-19". *Jurnal Ilmu Politik* 2, No. 2 (2020)

Ilham Muh, Fajar Muhandari. "Pelaksanaan Pilkada Serentak Di Tengah Pandemi Covid-19 (Studi Kemungkinan Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020)". *Jurnal Konstituen*. Vol. 2, No. 2. Agustus 2020.

- K, Acmad Jamaludin. “*Maṣlahah Mursalah* Dalam Dinamika Ijtihad Kontemporer”. *Empirisma*. Vol.25. 1 Januari 2016.
- Lesmana, Zamrud dan Mufidah. “Kebijakan Kondisi Darurat Ketatanegaraan dalam Prespektif Kaidah Fiqiah”. *Jurnal Ilmu Hukum*. Indramayu: Institut Agama Islam Al Zaytun.
- Martua Hasbuan Rezky Panji Perdana. “Urgensi Perppu Pilkada dikala wabah Pandemi Covid-19”. *Jurnal Volum 4 Nomor 1*. Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. 2020.
- Mashudi, dan Herawan Hendri. “*Al-Maṣlahah Al-Mursalah* dalam Penentuan Hukum Islam”. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. Vol. 4. 2018.
- Nafi’aturridza, “Implementasi Konsep Check And Balance Menurut Mohammad Tolchah Mansoer Dalam Sistem Trias Politica Hukum Tata Negara Indonesia”. *Skripsi*. Jember: Institut Agama Islam Negeri Jember. 2021.
- Prasetio, Bagus Rizki. “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat Dan Perlindungan Ham (Pandemic Covid-19: *Emergency Constitutional Law Perspective And Human Rights Protection*)”. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 15, No. 2. Juli 2021.
- Putra, Fradhana Disantara. “The Validity Of Rector’s Circular Letter On The Covid-19 Pandemic”. *Jurnal Ilmu Hukum UNFIKASI*. Vol. 7, No. 1. Kuningan : Fakultas Hukum Universitas Kuningan. 2020.
- Putri Yuliati Elfina. “Pengertian Hukum Tata Negara Darurat”. *Jurnal Ilmu Hukum*. Padang: Universitas Ekasakti. 2020.
- Putri, Noviyanti Ririn. “Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19”. *Jurnal JIUBJ*. Vol. 20, No. 2. Juli 2020.
- Ridlwan, Zulkarnain. “Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nechwachterstaat*”. *Fuat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus, 2012.
- Rezki, Annisa dan Yunus Rohim Nur. “Kebijakan Pemberlakuan *Lockdown* Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus COVID-19”. *Sosial & Budaya Syar-I*. Vol. 7, No. 3, (-, 2020)
- Romaliani, Karina. “Check And Balance Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia”. *Skripsi*. Padang: Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan. 2020.
- Sadira, Alvi Putri. “Mekanisme Pelaksanaan Checks And Balances Antara Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”. *Skripsi*. Palembang: Universitas

Sriwijaya. 2018.

Sastra, Irmayadi & Sulardi. "Check And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan Yang Baik (*Good Government*)". *Jurnal Hukum Replik*. Vol. 5, No. 2. 2017.

Silalahi Wilma. "Konstitusionalitas Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Serentak 2020". *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*. Vol. 2, No. 1. November 2020.

Sunarto. "Prinsip *Check and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Masalah-Masalah Hukum*. jilid 45, No. 2. (April 2016)

Susilo, Adityo, dkk. "Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini". *Jurnal Penyakit Dalam Indonesia*. Vol. 7, No. 1. (Maret, 2020).

Syamsuri, dan Zatatini Nabila. "Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibi dan Kontribusinya dalam Kebijakan Fiskal". *Al-Falah: Journal of Islamic Economics* 3. No. 2. 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi Undang-Undang.

Internet Online:

"Apa itu Covid-19?". <https://www.who.int/indonesia/news/novel-coronavirus/qa/qa-for-public>. diakses pada 10 November 2022.

Anonim. "Berita Covid-19 hari ini", <https://m.detik.com/news/berita/d-4991485/>. (Diakses 10 Kamis 15 Desember 2021, pada pukul 19.30)

<http://m.cnnindonesia.com/nasional/20190423135337-32-388910/pemiluserentak-bertaruh-nyawa-demi-efisiensi-semu>

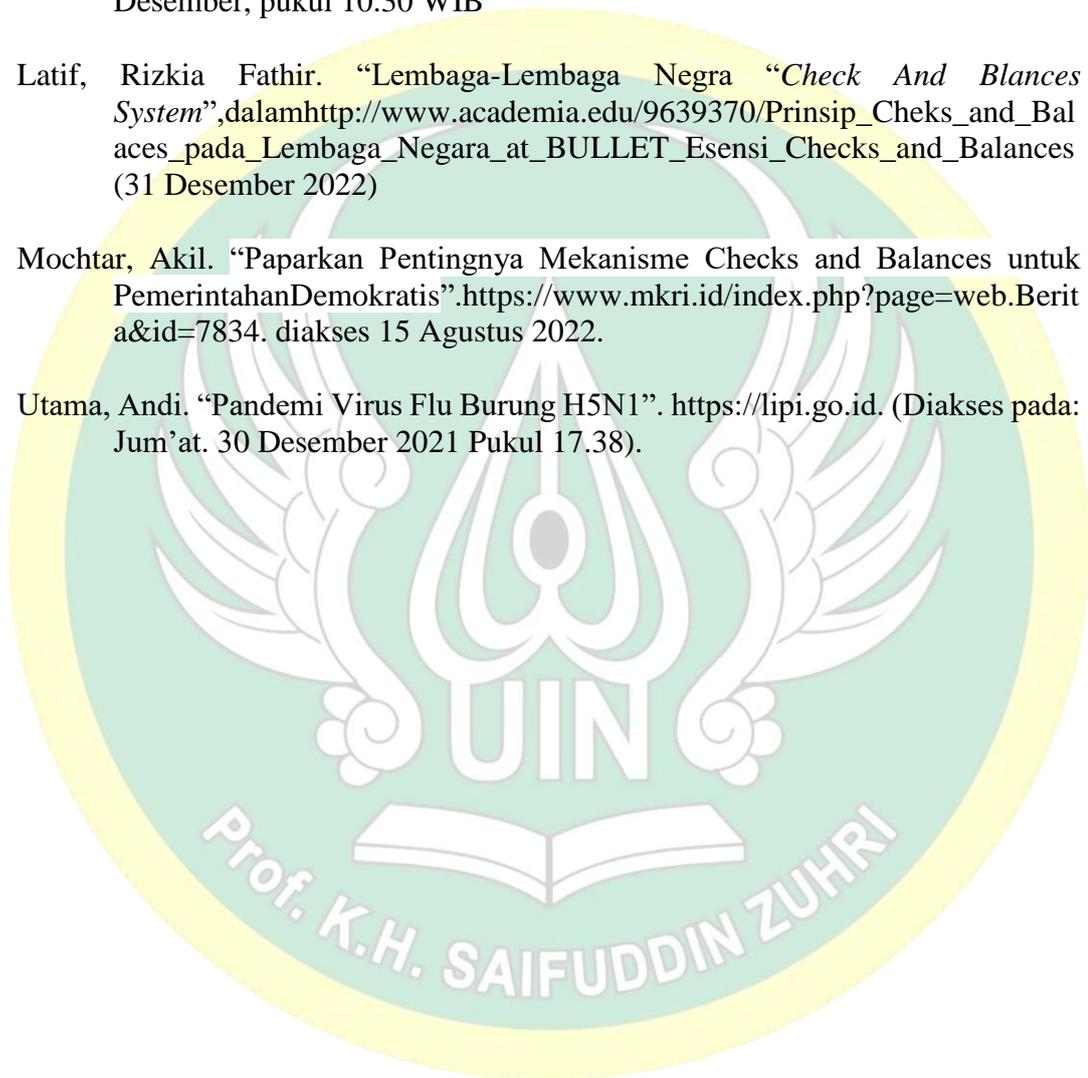
<http://pugara.blogspot.com/2010/06/mengoptimalkan-check-and-balances.html>
ditelusuri tanggal 10 Januari 2023.

<https://www.kompasiana.com/tareqelven/5eef34fc097f362c9203a212/mengenalhukum-darurat-negara-staatsnoodrecht?page=all>, diakses pada tanggal 31 Desember, pukul 10.30 WIB

Latif, Rizkia Fathir. “Lembaga-Lembaga Negara “*Check And Blances System*”, dalam http://www.academia.edu/9639370/Prinsip_Cheks_and_Balances_pada_Lembaga_Negara_at_BULLET_Esensi_Checks_and_Balances (31 Desember 2022)

Mochtar, Akil. “Paparkan Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis”. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834>. diakses 15 Agustus 2022.

Utama, Andi. “Pandemi Virus Flu Burung H5N1”. <https://lipi.go.id>. (Diakses pada: Jum’at. 30 Desember 2021 Pukul 17.38).



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas Diri

1. Nama Lengkap : Risma Yulianti Nur Azizah
2. NIM : 1817303076
3. Tempat/Tgl. Lahir : Banyumas, 24 Juli 2000
4. Alamat Rumah : Bogangin Rt02/01, Sumpiuh, Banyumas
5. Nama Ayah : Misnad
6. Nama Ibu : Sujinah

B. Riwayat Pendidikan

Pendidikan Formal

- a. SD/MI, tahun lulus : SDN 1 Bogangin (2012)
- b. SMP/MTs, tahun lulus : MTs Negeri Banyumas (2015)
- c. SMA/MA, tahun lulus : SMK YPE Sumpiuh (2018)
- d. S1, tahun masuk : UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto (2018)

C. Pengalaman Organisasi (jika ada)

Purwokerto, 10 Januari 2023


Risma Yulianti Nur Azizah

NIM.1817303076