

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM NEGARA HUKUM, TATA NEGARA DARURAT**

**DAN KEKUASAAN PRESIDEN**

**A. Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau pun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aritoteles.<sup>37</sup>

Dalam perkembangannya, terdapat kolerasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Di dalam sistem demokrasi, partisipasi merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan makna. Demokrasi adalah cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.<sup>38</sup>

Dalam kajian historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit peranan administrasi negara didalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil

---

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm 1.

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm. 2.

pula peranan hukum administrasi negara didalamnya. Sebaliknya dengan semakin intensif campur tangan negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi negara.<sup>39</sup>

Khusus dalam tradisi Barat dikenal ada dua macam tipe negara hukum, yakni *rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental dan *rule of Law* yang berkembang dalam tradisi hukum Anglo Saxon. Secara umum *rechtsstaat* berkembang dari konsep “*Liberaal Rechtsstaat*” (Negara Hukum Liberal) pada abad ke-19 yang memandang peran negara harus dikurangi untuk melindungi dan memajukan kebebasan personal dan hak milik pribadi (*grondrechten*) yang secara struktural dilakukan dengan pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*). Dalam perkembangannya, konsep *liberaal rechtsstaat* ini bergerak ke arah “*Formaal Rechtsstaat*” (Negara Hukum Formal) seiring dengan bangkitnya pemikiran positivisme hukum dan kodifikasi hukum yang menekankan pada prinsip legalitas (*wetmatigeheid van bestuur*) serta pemisahan pengadilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) sebagai instrumen untuk melindungi setiap individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat administrasi. Pada masa Republik Weimar, konsep *formaal rechtsstaat* ini berkembang menjadi totalitarian yang hanya menekankan pada prinsip legalitas dan karenanya menolak adanya pengujian atas undang-undang (*gesetz*). Setelah Perang Dunia II muncul kesadaran baru ke arah *rechtsstaat* yang lebih substantif sekalipun tetap mempertahankan aspek formalnya yang kemudian melahirkan konsep “*Sozialen Rechtsstaat*” (Negara Hukum Sosial). Konsep terakhir ini

---

<sup>39</sup>*Ibid.*

memadukan antara perlindungan hak-hak fundamental dan peran negara yang secara aktif mempromosikan kesejahteraan warga negara.<sup>40</sup> Berikut adalah macam-macam negara hukum dari awal sejarah :

### 1. Negara Polisi/Polizei Staat

Negara Polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe negara ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain negara penjaga malam. Pemerintah bersifat *monarchie absolut*. Ciri dari tipe negara ini :<sup>41</sup>

- a. Penyelenggaraan negara positif (*bestuur*)
- b. Penyelenggaraan negara negatif (menolak bahaya yang mengancam negara/keamanan).

Negara polisi terkenal dengan slogannya “*Sallus publica supreme lex*” yang mana artinya kepentingan umum sebagai yang harus diutamakan. Negara ini menentukan mana yang merupakan kepentingan umum dan mana yang bukan adalah Raja. Raja yang menentukan apa itu kepentingan umum, “*L’etat c’est moi*” yang artinya Negara adalah Raja. Jadi, bukan ditentukan oleh yang berkepentingan sendiri, yaitu orang banyak atau rakyat. Kebebasan, mengeluarkan pendapat, apalagi mengkritik Raja tabu bagi rakyat Perancis. Praktik kenegaraan

---

<sup>40</sup>Aidul FA,” Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4 Vol. 19, 2012, hlm. 64

<sup>41</sup>Djokosutono, *Ilmu Negara*, dikutip dari Ni’matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Op.Cit.*, hlm 2.

dan pemikiran kenegaraan baik di Eropa maupun di Inggris, dapat dikatakan bahwa kekuasaan absolut raja-raja semuanya bersandar pada tipe negara polisi.<sup>42</sup>

Pada tipe negara polisi ini walaupun mungkin ada hukum administrasi barangkali masih terlalu sempit, artinya sama dengan suatu negara yang berbentuk monarki absolut, dimana hukum administrasi negara hanya berbentuk intruksi-intruksi (*instruktiefsrecht*) yang harus diindahkan oleh aparat negara dalam melaksanakan tugasnya, sekaligus merupakan aturan yang mengatur tentang cara bagaimana alat perlengkapan negara melaksanakan fungsinya. Oleh karena itu dalam negara berbentuk monarki absolut ini lapangan pekerjaan administrasi negara hanyalah terbatas pada mempertahankan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan yang dibuat oleh raja.<sup>43</sup>

## 2. Negara Hukum Liberal

Pemikiran negara hukum timbul sebagai reaksi atas konsep negara polisi (*polizei staat*). Mengikuti Hans Nawiasky, *polizei* terdiri atas dua hal, yaitu *sicherheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan dan *verwaltung polizei* atau *wolfart polizei staat* (Negara Polisi) artinya negara yang menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>Ni'matul Huda, *Ibid.* hlm. 3.

<sup>43</sup>Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm 3.

<sup>44</sup>Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Tentang Unsur-Unsurnya*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 4.

Penyelenggaraan perekonomian dalam negara hukum liberal berasaskan persaingan bebas, siapa yang kuat dia yang menang. Kepentingan masyarakat tidak usah diperhatikan yang penting mereka (kaum liberal) mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Dengan demikian penyelenggaraan perekonomian yang diserahkan penuh kepada swasta, tanpa pemerintah atau negara turut campur, tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat banyak, yang makmur hanyalah konglomerat kaum liberal saja.<sup>45</sup> Lapangan pekerjaan administrasi negara dalam negara hukum semacam ini, hanyalah membuat dan mempertahankan hukum saja. Jadi, dalam negara hukum yang sempit ini hukum administrasi negara mulai muncul, meskipun terbatas.<sup>46</sup>

Terhadap konsep negara hukum liberal ini Franz Magnis Suseno memberikan kritik sebagai berikut<sup>47</sup>:

“dilihat dari prinsip subsidiaritas penolakan liberalisme klasik terhadap tanggungjawab sosial negara kelihatan sewenang-wenang. Liberalisme tidak dapat mengemukakan alasan mengapa tugas negara untuk menunjang kehidupan masyarakat dibatasi pada bidang keamanan dan dinyatakan tidak berlaku bagi bidang kesejahteraan. Harapan bahwa kesejahteraan umum dijamin dengan lebih baik melalui usaha egois masing-masing individu tidak pernah meyakinkan dan oleh sejarah telah dibuktikan salah, sebagaimana kelihatan dalam kenyataan bahwa dalam sistem ekonomi liberal murni seluruh kelas butuh industri jatuh ke dalam suatu tingkat kemelaratan yang amat memilukan. Penolakan terhadap tanggungjawab sosial negara atas nama kebebasan hanya melayani kepentingan borjuasi liberal sendiri.”

### **3. Negara Hukum Formal**

---

<sup>45</sup>Utrecht, *Negara Hukum Semacam Ini Di sebut Negara Hukum Klasisk*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 5.

<sup>46</sup>Sjahran Basah, *Bahan Kuliah Hukum Administrasi Negara*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.*

<sup>47</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.*

Negara Hukum Formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.<sup>48</sup>

Dengan pengaruh paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut:<sup>49</sup>

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi;
- b. Penyelenggaraan negara berdasarkan *trias politica* (permisahan kekuasaan);
- c. Pemerintah didasarkan pada undang-undang ;dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Dari keempat unsur utama negara hukum formal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut Stahl “negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak dan kekuasaan negara dengan undang-undang”.<sup>50</sup>

Berbeda dengan konsep Kant adalah konsep dari Robert Von Mohl. Dalam karya ilmiahnya *polizei wissenschaftslehre*, dikemukakan bahwa “Negara Hukum adalah negara yang diperintah oleh hukum”.<sup>51</sup>

#### **4. Negara Hukum Materiil**

---

<sup>48</sup>Ni'matul Huda, *Ibid.* Hlm. 6.

<sup>49</sup>Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 6.

<sup>50</sup>Ni'matul Huda, *Ibid.* Hlm. 6.

<sup>51</sup>*Ibid.*

Negara Hukum Materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada hukum formal. apabila dalam negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau asas legalitas, sedangkan dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang yang berlaku atau asas oportunitas. Tipe negara hukum ini sering disebut Negara Hukum Modern.<sup>52</sup>

Perkembangan praktek negara hukum di negara-negara barat telah mengubah pengertian asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*). Perubahan pengertian *wetmatig* ke *rechtmatig* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat. Rakyat tidak terlalu konfrontatif terhadap kekuasaan penguasa, melainkan sudah berubah dan menganggap pemerintah sabagai *partner* untuk mencapai tujuannya, yaitu kemakmuran. Selanjutnya karena dalam *rechtmatig van het bestuur* masih ditemui hambatan untuk mencapai kehidupan yang nyaman seperti yang diinginkan manusia, terutama di Eropa Barat, maka usaha pergeseran nilai-nilai dari asas legalitas pun menjadi lebih longgar lagi menjadi *doelmatigheid van het bestuur*.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 7.

<sup>53</sup> Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial.....*, *Ibid.* hlm. 8.

Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freis ermessen* memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu, satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini, baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya. Setiap alat perlengkapan negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistematis melalui suatu sistem pertanggungjawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi urgen.<sup>54</sup>

Dalam sistem konstitusi Negara Indonesia cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Sementara dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan, demikian pula dalam UUDS 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Bahkan dalam perubahan ketiga pada tahun 2001 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan mengenai negara hukum ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Oleh

---

<sup>54</sup>Joeniarso, *Negara Hukum*, cetakan pertama, Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1960, hlm. 20.



karena itu, secara teoritis gagasan kenegaraan Indonesia telah memenuhi persyaratan sebagai negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis dan bahkan menganut pula paham negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>55</sup>

Dalam perjalanan sejarah politik Indonesia moderen, ketegangan antara aspirasi tegaknya sebuah negara hukum dan realitas politik yang cenderung ke arah “Negara Kekuasaan” sampai sekarang belum terselesaikan secara memuaskan. Dilihat secara dikotomis, baik konsep negara hukum maupun negara kekuasaan dapat digolongkan dalam satu tipe ideal, yang ciri-cirinya dapat dirumuskan secara ketat.<sup>56</sup>

Namun, dalam realitasnya tidak selamanya ditemui negara yang memang benar-benar negara hukum atau benar-benar negara kekuasaan. Apabila demikian sangatlah mungkin salah satu dari konsep atau kecenderungan itu memainkan posisi yang paling dominan. Hal ini sangat bergantung oleh beberapa faktor, diantaranya: (a) faktor budaya hukum dan politik yang menopongnya; (b) faktor perimbangan kekuatan pengaruh antara kedua kekuatan yang mendukung salah satu gagasan itu; dan (c) faktor tekanan dan dunia internasional. Tiga faktor ini sangat penting untuk mengetahui prospek dari realisasi gagasan negara hukum dimasa depan.<sup>57</sup>

#### a) Budaya Hukum Dan Politik Yang Memopongnya

---

<sup>55</sup> Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *jurnal hukum*, Edisi No.3 Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009, hlm. 379 – 395.

<sup>56</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, cetakan pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 22.

<sup>57</sup> *Ibid.*

Meskipun secara normatif dan *ideal konstitusional* Indonesia adalah negara hukum yang berasaskan kedaulatan rakyat, implementasinya dalam praktik, baik pada masa kini maupun pada masa depan, tergantung pada budaya hukum dan politik yang berkembang di dalam masyarakat. Memang ada semacam mitos *kontitusionalisme* yang berkembang di banyak negara, termasuk di Indonesia, bahwa dengan memiliki sebuah dokumen konstitusi yang menjamin tegaknya negara hukum, maka segala persoalan akan selesai dengan sendirinya. Sebuah negara hukum menghendaki orientasi kepada ketentuan-ketentuan hukum dan prinsip-prinsip umum yang mendasarinya.<sup>58</sup>

Orientasi kepada negara hukum seperti diatas tentu tidak semata-mata bergantung pada lembaga-lembaga yang akan menopangnya, tetapi juga bergantung pada keyakinan yang diterima secara luas, bahwa “proses hukum itu merupakan suatu cara penyelesaian terbaik dan bahwa prinsip-prinsipnya adalah abadi”. Jadi, jika ada keyakinan yang kuat bahwa hukum adalah di atas segala-galanya, maka masyarakat akan menggunakan hukum sampai pada batas paling mungkin dilaksanakan. Keyakinan seperti ini bukannya tidak rasional, melainkan cukup masuk akal, karena aturan-aturan yang dibuat dan disepakati bersama itu bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dalam kehidupan bersama. Jadi hukum mengatasi kepentingan-kepentingan individu dan golongan. Kesadaran seperti ini tampak belum menjadi budaya dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia. Orientasi kepada hukum sering diabaikan. Karena itu konstitusi dan aturan-aturan hukum yang dilahirkan cenderung berubah menjadi alat pengabsah

---

<sup>58</sup>*Ibid.*

suatu tindakan, tindakan dari penyelenggara negara hukum maupun rakyat sendiri.

59

Prospek untuk mencapai tegaknya negara hukum dimasa depan, salah satunya adalah tergantung kepada perubahan orientasi budaya hukum dan politik yang hanya mungkin di capai melalui proses sosialisasi yang berkelanjutan.<sup>60</sup>

b) Perimbangan Kekuatan Politik

Negara hukum kemudian berubah makna menjadi negara perizinan. Berkenaan dengan asas kebebasan bertindak oleh penyelenggara negara itu, ada baiknya direnungkan dahulu lama "*lord action*" bahwa "Kekuasaan itu cenderung korup". Kekuasaan yang terlalu besar membuka peluang bagi penyalahgunaan secara lebih besar lagi. Karena itu, adanya kontrol ikut dari rakyat untuk memaksa penyelenggara negara agar tetap berada pada jalur hukum merupakan salah satu cara menegakkan negara hukum. Namun realitas yang terjadi di dalam masyarakat Indonesia ialah, organisasi negara telah berkembang untuk mengimbangi keterkaitan itu. Rekayasa politik, naik melalui undang-undang maupun melalui kekuasaan, telah berkembang sedemikian rupa sehingga kekuatan-kekuatan politik yang mampu melakukan kontrol itu menjadi melemah. Ini didukung pula oleh doktrin politik bahwa negara "*Inegralistik*" sebagai negara kekeluargaan yang mana dikatakan tidak mengenal oposisi, sekalipun dalam makna oposisi

---

<sup>59</sup>*Ibid.* hlm. 24.

<sup>60</sup>*Ibid.*

loyal. Padahal UUD memungkinkan adanya bentuk oposisi demikian. Oleh karena itu yang diharapkan adanya kontrol dari masyarakat terhadap kekuasaan.<sup>61</sup>

c) Faktor Tekanan Dunia Internasional

Dewasa ini, dalam era globalisasi ekonomi dunia ada campur tangan Internasional, terutama negara-negara pemberi pinjaman, sudah terjadi. Sedikit banyak, yang merupakan faktor yang secara langsung ataupun tidak turut mempengaruhi tegaknya gagasan negara hukum yang menjamin keadilan dan HAM. Pemerintah Indonesia senantiasa bahwa perubahan-perubahan hukum dan politik didalam negeri disebabkan oleh tekanan dunia internasional, secara netral pengaruh itu tidak dapat dinafikan. Semakin besar ketergantungan Indonesia pada dana pinjaman luar negeri dan perdangan dengan negara lain, maka tekanan untuk memperbaiki aturan-aturan hukum yang menjamin keadilan juga semakin besar. Oleh karena itu upaya diplomasi untuk melawan tekanan itu akan kurang berhasil jika tidak didukung oleh usaha sungguh-sungguh untuk menunjukkan kepada dunia Internasional bahwa Indonesia benar-benar bertekad menegakkan negara hukum *committed* kepada hak-hak warga negara<sup>62</sup>.

Negara Indonesia berdasarkan Pancasila, yang mana nilai-nilai yang terkandung pada pancasila menjadi pedoman hidup bernegara. Indonesia dapat dikatakan Negara Hukum Pancasila. Menurut Padmo Wahyono menelaah negara hukum pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah

---

<sup>61</sup>*Ibid.* hlm. 26

<sup>62</sup>*Ibid.*

“rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khusus asas kekeluargaan ini.<sup>63</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa elemen negara hukum pancasila adalah<sup>64</sup>:

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

#### **B. Negara Hukum Demokratis**

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi yang saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “Negara hukum yang demokratis” (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Disebut sebagai negara hukum yang demokratis, karena

---

<sup>63</sup>Sarja, *Negara Hukum*, cetakan pertama, Yogyakarta: Thafa Media, 2016, hlm. 67.

<sup>64</sup>A. Ph. Idenberg, *De Nadagen van de Verzorgingstaat Kansen en Prespectiven vor Morgen*, dikutip dari Sarja, *Negara Hukum*, *Ibid.* Hlm. 68.

di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu: <sup>65</sup>

- 1) Prinsip-prinsip Negara Hukum :
  - a. Asas legalitas;
  - b. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
  - c. Keterikatan pemerintah pada hukum;
  - d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
  - e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.
- 2) Prinsip-prinsip Demokrasi :
  - a. Perwakilan politik, kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum;
  - b. Pertanggungjawaban politik, organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
  - c. Pemencaran kewenangan, konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
  - d. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
  - e. Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
  - f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, menegaskan bahwa negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu: <sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, dikutip dari Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *jurnal hukum*, Edisi No.3 Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009, hlm. 387.

<sup>66</sup>*Ibid.*

- 1) Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- 2) Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
- 3) Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

Dalam pandangannya, keempat prinsip-prinsip pokok dari demokrasi tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (*nomokrasi*), yaitu:<sup>67</sup>

- 1) Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
- 3) Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
- 4) Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
- 5) Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
- 6) Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut; dan
- 7) Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi.

Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini.

Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Frans

---

<sup>67</sup>*Ibid.*

Magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Dengan demikian dalam negara hukum yang demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan “Tangan besi” berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) karena perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya monokrasi, yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.<sup>68</sup>

### C. Hukum Tata Negara Darurat

Ilmu hukum tata negara darurat memiliki objek kajian, yakni negara yang berada dalam keadaan darurat atau “*State of Emergency*”. Istilah dari berbagai negara mengenai keadaan yang dimaksud dengan keadaan darurat yang terkait dengan pengertian keadaan darurat tersebut.<sup>69</sup> Semuanya menunjuk kepada pengertian yang hampir sama, yaitu keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Beberapa istilah-istilah yang dipakai adalah:<sup>70</sup>

- 1) *State of emergency*
- 2) *State of civil emergency*
- 3) *Stage of siege (etat d’siege)*
- 4) *State of war*
- 5) *State of internal war*
- 6) *State of exception (etat d’exception, regime d’exception)*

---

<sup>68</sup>*Ibid.*

<sup>69</sup>Venkat Iyer, *State Of Emergency*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.* hlm. 7.

<sup>70</sup>Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*



- 7) *Estado de alerta*
- 8) *Estado de exepcion (exeptional circumstante)*
- 9) *Estade de sitio (siege)*
- 10) *State of public danger*
- 11) *State of public emergency*
- 12) *State of catastrophe*
- 13) *State of defence*
- 14) *State of tension*
- 15) *State of alarm*
- 16) *State of urgency (etat d'urgence)*
- 17) *State of national defence*
- 18) *State of national necessity*
- 19) *State of spesial powers*
- 20) *State of suspension of guarantee (suspension of individual security)*
- 21) *General or partial mobilisation*
- 22) *Military regime*
- 23) *Martial law*
- 24) Keadaan darurat
- 25) Keadaan bahaya (dalam pasal 12 UUD 1945)
- 26) Keadaan luar biasa
- 27) Keadaan kegentingan yang memaksal (dalam pasal 22 UUD 1945)

Cara konsep-konsep dan istilah-istilah ini diformulasikan dalam rumusan norma hukum diberbagai negara yang juga berbeda-beda satu dengan yang lain. Ada yang dirumuskan sebagai norma yang subjektif dan norma objektif.<sup>71</sup>

Hukum keadaan darurat memiliki model yang berbeda-beda di berbagai negara. Model-model tersebut memiliki perbedaan pada perkembangan sejarah, ketentuan konstitusional dan pelaksanaannya. Berikut adalah model-model hukum keadaan darurat diberbagai negara :

### **1. Model '*Martial Law*' Amerika Serikat**

Di kalangan negara-negara Anglo Amerika ini memakai praktik yang disebut dengan istilah *martial law* yang mana sama sekali tidak diatur dalam naskah undang-ndang dasar. Doktrin *martial law* berkembang tersendiri dalam praktik

---

<sup>71</sup>*Ibid.*

melalui peranan pengadilan atas dasar prinsip *judge made law*. Istilah *martial law* biasa dikaitkan dengan pengertian hukum yang berlaku atau diberlakukan dalam keadaan darurat atau *in a state of emergency*.<sup>72</sup>

Penerapan atau pemberlakuan hukum darurat atau *martial law* dipandang sebagai sesuatu yang biasa dipraktikkan. Dalam pelaksanaan *martial law* setidaknya dapat dikemukakan setidaknya adanya empat hal penting yang relevan. Keempat hal itu adalah<sup>73</sup>:

- a) Kewenangan Presiden untuk memberlakukan *martial law* atas alasan keadaan darurat (*the authority of the president to declare martial law*);
- b) Peninjauan Peradilan atau *judicial review* atas keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan yang dibuat di bawah *martial law* (*judial review of decisions made under martial law*);
- c) Penggunaan Peradilan Militer di daerah-daerah yang diberlakukan keadaan darurat atau *martial law* (*the use of military tribunals in territorie under martial law*); dan
- d) Pembatasan-pembatasan yang dibebankan atas kebebasan individu warga setelah *martial law* tersebut diberlakukan (*the limitations on individual liberties once martial law has been declared*);

Dalam penerapan *martial law* ada hal menghambat dalam penerapan model nya di Amerika Serikat, menurut Mary Maxwell adalah adanya undang-undang

---

<sup>72</sup>*Ibid.* hlm. 111.

<sup>73</sup>The Fifth Amandement Konstitusi AS, Venkat Iyer, *State Of Emergency*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, cetakan pertama, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 124.

yang biasa disebut dengan *Posse Comitatus Act 1878*.<sup>74</sup> Undang-undang ini secara eksplisit melarang tentara untuk terlibat dalam urusan penegakan hukum di dalam negeri. Akan tetapi, jika dikehendaki, undang-undang ini dapat saja diubah dan dicabut oleh kongres.<sup>75</sup>

## 2. Model '*Etat De Siege*' Perancis

Hukum tata negara menurut kategori yang pertama adalah hukum yang berlaku dalam keadaan normal, sedangkan kategori kedua adalah hukum yang berlaku dalam keadaan yang tidak biasa atau luar biasa, atau dalam sistem Perancis biasa dinamakan *etat de siege* atau *state of siege*<sup>76</sup>. Keadaan *etat de siege* atau keadaan darurat itu dibedakan antara *etat de siege reel (actual state of siege)* dan *etat de siege fictif (constructive state of siege)*.<sup>77</sup> Keadaan darurat yang bersifat aktual atau riil berkenaan dengan situasi dimana suatu wilayah negara secara nyata telah diduduki atau dikuasai oleh musuh negara atau dimana operasi militer nyata-nyata menang sedang berlangsung. Keadaan yang demikian secara nyata menyebabkan semua norma hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya. Dengan kondisi tersebut tindakan militer harus segera dilakukan tanpa mempertimbangkan tindakan kelak akan diuji atau dinilai lembaga peradilan atau lembaga legislatif. Dalam keadaan yang bersifat fiktif, kehidupan normal tidak sepenuhnya atau seluruhnya terganggu, meskipun banyak terdapat gangguan bahaya yang mungkin

---

<sup>74</sup>Mary Maxwell, *Martial Law in a Nutshell*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*....., *Ibid.* Hlm. 119

<sup>75</sup>Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*

<sup>76</sup>*Ibid.* hlm. 130.

<sup>77</sup>Max Radin, *Martial Law and the State of Siege*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara*....., *Ibid.* hlm. 130.

mengancam. Keadaan bahaya itu bersifat konstruktif, yaitu ada karena konstruksi hukum, bukan ada secara riil dalam keadaan nyata. Dalam *constructive state of siege* atau keadaan darurat yang bersifat fiktif ini, fungsi institusi-institusi civil memang terganggu, tetapi tetap dapat berfungsi sepanjang untuk keperluan memenuhi kewajiban dan memelihara tertib hukum (*legal order*) dan jaminan sistem konstitusional.<sup>78</sup>

Konstitusi 1958 (Republik Kelima) membawa pendekatan baru terhadap keadaan darurat negara (*etat de siege*) dan penyelenggaraan pemerintah dalam keadaan darurat itu dalam praktik.<sup>79</sup> Ketentuan mengenai keadaan darurat (*etat de siege*) itu tercantum tegas dalam 2 (dua) artikel UUD 1958, yaitu artikel 16 dan 36. Artikel 16 menentukan bahwa keadaan memberikan kewenangan pada presiden untuk secara unilateral menyatakan atau mendeklarasikan keadaan darurat (*etat de siege*). Artikel 36 berisi ketentuan yang secara khusus mengatur tentang pemberlakuan keadaan darurat atau pendeklarasian *etat de siege*.<sup>80</sup>

Setelah keadaan darurat diberlakukan, menurut artikel 7 UU tahun 1878, pelaksanaan tugas-tugas kepolisian yang biasanya berada dalam otoritas sipil beralih ketangan penguasa militer. Komandan militer setempat menjalankan tugas-tugas penegakan hukum dan mempertahankan ketertiban umum sejauh mungkin tetap berada ditangan pejabat sipil. Penguasa militer tidak berwenang

---

<sup>78</sup>Jimly Asshiddiqie, *Ibid* hlm. 131.

<sup>79</sup>Max Radin, *Martial Law and the State of Siege*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara.....*, *Ibid*. hlm. 133.

<sup>80</sup>Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 134.

untuk ikut campur dalam urusan daerah yang murni bersifat sipil, seperti pengelolaan pelayanan pajak serta lain-lain.

### **3. *Emergency Law di India***

Dalam pengalaman sejarah sejak kemerdekaannya, India tercatat telah beberapa kali memberlakukan keadaan darurat. Dalam UUD India, ketentuan mengenai pemberlakuan keadaan darurat diatur secara cukup terperinci. Dapat dikemukakan disini mengenai materi yang diatur dalam part XXVIII Konstitususi India, yaitu artikel 352 sampai dengan artikel 360. Artikel 352 mengatur tentang *“Proclamation of emergency”*, artikel 353 mengatur tentang *“Effect of proclamation of emergency”*, artikel 354 tentang *“Application of provisions relating to distribution of revenues while a proclamation of emergency is in operation”*, artikel 355 tentang *“Duty of the union to protect state against external aggression and internal disturbance”*, artikel 356 mengenai *“Provision in case of failfure of constitutional machinery in states”*, artikel 357 tentang *“Exercise of legislative powers under proclamation issued under article 356”*, artikel 358 tentang *“Suspension of provisions of article 18 during emergencies”*, artikel 359 mengenai *“Suspension of the enforcement of the rights conferred by part III during emergencies”* dan artikel 360 mengatur tentang *“Provision as financial emergency”*.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup>*Ibid.* hlm. 144-145.

Dalam isi artikel-artikel diatas dapat disimpulkan bahwa dalam konstitusi India, keadaan darurat dibedakan dalam 3 (tiga) tipe,yaitu<sup>82</sup>:

- 1) Keadaan darurat yang timbul karena ancaman terhadap keselamatan India atau bagian dari wilayahnya (*emergency arising from a threat to security of india or any part of its territory*);
- 2) Kegagalan fungsi-fungsi aparatur dalam menjalankan tugas konstitusionalnya dalam negara (*failure of constitutional machinery in a State*);
- 3) Darurat keuangan (*financial emergency*).

#### **4. Martial Law di Inggris**

Kewenangan untuk menentukan keadaan darurat dan memberlakukan *martial law* dalam sejarah Inggris dipahami sebagai hak preogatif Raja atau Ratu sebagai Kepala Negara. Dalam tradisi *common law* di Inggris, dalam keadaan darurat, Raja atau Ratu dapat mengintervensi urusan tanah-tanah milik pribadi untuk tujuan mempertahankan dan menjaga kedamaian serta mengatasi sebab-sebab keadaan darurat. Keadaan darurat di deklarasi untuk memungkinkan kepala negara menggunakan kekuatan guna memulihkan keadaan (*public order*) dengan mengesampingkan hukum yang berlaku (*to override the ordinary law.*)<sup>83</sup>

Namun dalam perkembangan sejak abad ke-20, penggunaan hak prerogatif Raja atau Ratu untuk memberlakukan *martial law*, terus-menerus dibatasi berdasarkan undang-undang. *Petition of rights 1628* justru melarang pemberlakuan

---

<sup>82</sup>*Ibid.* hlm. 147.

<sup>83</sup>*Ibid.*

*martial law* sama sekali. Namun, *petition of rights* itu sendiri hanyalah resolusi parlemen (*a resolution of parliament*) yang kemudian diterima oleh Raja, yang tidak mempunyai kekuatan yang mengikat (*legal force*). Raja atau Ratu Inggris tetap memegang kekuasaan mutlak untuk mendeklarasikan timbulnya suatu keadaan perang .<sup>84</sup>

Pembatasan-pembatasan dalam penggunaan kewenangan untuk memberlakukan keadaan darurat atau *martial law* pada umumnya diatur berdasarkan peraturan tertulis (*statutory basis*). Pada 1920, ditetapkan undang-undang khusus yang mengatur hal ini, yaitu *Emergency Power Act 1920* yang dalam perkembangannya disempurnakan terus dan terakhir menjadi *Civil Contingencies Act 2004*, yang mana memberi wewenang kepada *privy council* atau Perdana Menteri untuk menetapkan *Emergency regulation* apabila negara berada dalam keadaan darurat.<sup>85</sup>

Mengenai peraturan tentang kewenangan untuk menetapkan peraturan khusus dalam keadaan darurat (*emergency regulations*), terakhir diadakan penyempurnaan berdasarkan *Civil Contingencies Act 2004*. Pembuatan atau penetapan *emergency regulations* apabila negara dalam keadaan darurat berdasarkan *Civil Contingencies Act 2004*, dapat dilakukan dalam hal:<sup>86</sup>

- 1) Ancaman yang serius terhadap kesejahteraan manusia (*a serious threat to human welfare*);

---

<sup>84</sup>Menurut John Alder dan Peter English, *the crown has the power to declare conclusively whether a state of war exist*, Max Radin, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara.....*, *Ibid.* hlm. 147.

<sup>85</sup>Jimly Asshiddiqie, *Ibid.* hlm. 148.

<sup>86</sup>*Ibid.* hlm. 150.

- 2) Ancaman serius terhadap lingkungan;
- 3) Dalam hal terjadi perang (*in case of war*) dan;
- 4) Terjadinya delik terorisme

Wewenang demikian ini akan berakhir dengan sendirinya, yaitu paling lambat tujuh hari sejak peraturan dimaksud ditetapkan, kecuali apabila peraturan tersebut dalam masa tujuh hari itu mendapat persetujuan dari parlemen.<sup>87</sup>

Dalam hukum internasional, instrumen yang di anggap utama yang mengatur pemberlakuan keadaan darurat ini ada tiga, yaitu<sup>88</sup> :

- 1) Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia atau *European Convention Human Rights* (ECHR) 1950;
- 2) Konvensi Inter-Amerika tentang Hak Asasi Manusia atau *Inter-American Convention Human Right* (IACHR) 1969;
- 3) Konvenan Internasional Hak-Hak Sipil atau *International Convenant on Civil adn Political Rights* (ICCPR) Perserikatan Bangsa-Bangsa 1966.

## **5. Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia**

Di negara-negara seperti Indonesia, potensi kerawanan banyak sekali, baik yang disebabkan oleh gejala alam ataupun yang timbul karena ulah manusia sendiri. Masyarakat Indonesia sangat majemuk, baik dari segi anutan agama, etnisitas, dan tradisi budaya, maupun dari segi tingkat pendidikan dan

---

<sup>87</sup>*Ibid.*

<sup>88</sup>*Ibid.*



kesejahteraan pada umumnya. Jumlah penduduk Indonesia juga sangat besar, yaitu berbagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke-4 di dunia.<sup>89</sup>

Oleh karena itu Pemerintah dan para penyelenggara negara pada umumnya tidak perlu ragu untuk sewaktu-waktu menghadapi kemungkinan keadaan bahaya yang mengharuskan diberlakukannya keadaan darurat. Setiap pejabat penyelenggara negara harus siap mengenai keadaan darurat. Sejak kemerdekaan dan bahkan sejak sebelum kemerdekaan sampai dengan sekarang. Banyak kejadian yang dinisbatkan sebagai keadaan bahaya atau keadaan darurat.<sup>90</sup>

Maksud dan tujuan HTN Darurat dan kedudukannya dalam rangka kepentingan seluruh warga negara suatu negara yang memberlakukan darurat itu membicarakan sifat-sifat dan hakekat kekuasaan umum bersama itu adalah kepentingan perorangan juga, namun dalam sistem dan pembagiannya sangat bermanfaat apabila jelas ditempatkan dalam bagian hukum publik untuk memudahkan pengertian dan pemahamannya. Menurut Herman Sihombing dilihat dari corak, bentuk, dan sumbernya, maka HTN Darurat itu dapat digolongkan atau ditempatkan ke dalam<sup>91</sup>:

- a) HTN Darurat Objektif (*Objective Staatsnoodrecht*)
- b) HTN Darurat Subjektif (*Subjective Staatsnoodrecht*)
- c) HTN Darurat Tertulis (*Geschreven Staatnoodrecht*)
- d) HTN Darurat Tidak Tertulis (*Ongeshreven Staatsnoodrecht*)

---

<sup>89</sup>*Ibid.* hlm. 33.

<sup>90</sup>*Ibid.* hlm 34.

<sup>91</sup>Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat, Op.Cit.* hlm 25.

Dari sudut formal isinya, yakni dari tingkatan bahaya darurat dalam HTN Darurat itu, dapat dikemukakan<sup>92</sup>:

- a) Dalam tingkatan Darurat Sipil ;
- b) Dalam tingkatan Darurat Militer ;
- c) Dalam tingkatan Darurat Perang ;

Isi dan syarat-syarat masing tingkatan itu akan dibahas tersendiri, dan sistem dikemukakan diatas, dianut oleh dan di dalam UU Nomor 23 Tahun 1959. Sekarang berlaku dan merupakan hukum tata negara darurat positif di Indonesia.<sup>93</sup>

Dalam penetapan berlakunya keadaan darurat itu harus dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara (*the sovereign head of state*). Penetapannya dapat dilakukan dalam bentuk Peraturan Presiden, apabila isinya hanya bersifat "*Beschikking*" yang mengandung norma konkret dan individual. Jika normanya mengandung penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret dan individual serta sekaligus norma pengaturan (*regelingen*) yang bersifat umum dan abstrak, maka bentuk hukum yang dipilih dapat berbentuk Pengaturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Peppu).<sup>94</sup>

Setelah keadaan darurat atau keadaan bahaya ditetapkan dalam bentuk hukum tertentu, yaitu dalam bentuk Peraturan Presiden ataupun dalam bentuk perppu, langkah selajutnya adalah<sup>95</sup> :

- a) Pendeklarasian atau proklamasi secara terbuka;

---

<sup>92</sup>*Ibid.* hlm. 26.

<sup>93</sup>*Ibid.*

<sup>94</sup>Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata.....*, *Op.Cit.* hlm. 299.

<sup>95</sup>*Ibid.*

- b) Penerbitan atau pengundangan dalam Lembaran Negara; dan
- c) Penyebarluasan naskah deklarasi itu kepada pihak-pihak yang terkait, baik menurut ketentuan hukum nasional maupun ketentuan hukum internasional.

Selain deklarasi atau proklamasi, penting juga pemberitahuan resmi. Pemberitahuan resmi dimaksud dapat dibedakan dari surat yang berisi permintaan persetujuan dari DPR atas berlakunya keadaan darurat tersebut atau berbeda yang memang diharuskan oleh undang-undang, tetapi dapat pula kedua kepentingan itu dijadikan satu. Tetapi pemberlakuan keadaan bahaya atau darurat tidak ditentukan harus mendapatkan persetujuan DPR, kecuali undang-undang mengatur dan menentukan demikian.<sup>96</sup>

Naskah hukum pemberlakuan keadaan bahaya ataupun keadaan darurat harus disampaikan kepada pihak-pihak yang terkait menurut ketentuan hukum nasional dan ketentuan hukum internasional. Menurut ketentuan hukum nasional, beberapa lembaga negara yang perlu diberitahu oleh Presiden setelah ditetapkannya keputusan mengenai pemberlakuan keadaan darurat itu adalah semua lembaga negara yang terkait melalui pimpinannya masing-masing. Berdasarkan sistem ketatanegaraan yang berlaku dewasa ini, lembaga-lembaga negara yang perlu diberitahu secara resmi akan adanya pemberlakuan keadaan darurat atau keadaan bahaya itu adalah<sup>97</sup> :

- a) Dewan Perwakilan Rakyat;
- b) Dewan Perwakilan Daerah;
- c) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d) Mahkamah Konstitusi;

---

<sup>96</sup>*Ibid.*

<sup>97</sup>*Ibid.* hlm.301

- e) Mahkamah Agung;
- f) Badan Pemeriksa Keuangan;
- g) Tentara Nasional Indonesia;
- h) Kepolisian Negara RI;
- i) Bank Indonesia;
- j) Para Menteri Kabinet; dan
- k) Kepala Daerah dan DPRD yang didaerahnya berlaku keadaan darurat.

Menurut artikel 40 ICCPR (*International Covenant an Civil and Political Rights*) negara anggota yang menjadi pihak dalam kovenan atau yang sudah meratifikasinya, juga diharuskan menyampaikan laporan, terutama apabila diminta oleh United Nations Human Rights Committee, atau pada setiap kurun waktu lima tahun. Berdasarkan artikel 41 ICCPR, Komite HAM PBB diberi kewenangan untuk membuat “*general comments*” mengenai kondisi hak asasi manusia di tiap-tiap negara anggota, termasuk kondisi hak asasi manusia di masa berlakunya keadaan darurat (*state of emergency*). Setelah keadaan darurat dideklarasikan dan diundangkan, naskah pemberitahuan keadaan darurat juga perlu diberitahukan dan disampaikan secara resmi kepada Sekretariat Jendral PBB.<sup>98</sup>

Setelah perppu di berlakukan perppu tersebut harus disidangkan ke persidangan DPR. Perppu harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan berikut. Jika dalam sidang tersebut DPR menyetujui maka perppu tersebut dapat ditetapkan menjadi UU, tetapi jika dalam persidangan tersebut DPR tidak menyetujui perppu yang di ajukan Pemerintah, maka perppu tersebut harus dicabut. Oleh karena penggunaan wewenang ini semata-mata ditentukan oleh

---

<sup>98</sup>*Ibid.* hlm.302.

Presiden, sehingga pertimbangan-pertimbangan subyektif dapat dijadikan alasan untuk menetapkan perppu, maka disinilah pentingkan persetujuan DPR.<sup>99</sup>

Menurut Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 1959, “Presiden/Panglima tertinggi angkatan perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang apabila:<sup>100</sup>

- a) Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- b) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; dan
- c) Hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.

Di masa berlakunya keadaan darurat, harus dipastikan pula bahwa semua institusi negara yang diperlukan dan masih dapat berfungsi dengan baik sebagaimana di dalam keadaan normal, harus tetap difungsikan sebagaimana mestinya dan tidak perlu diganti dengan lembaga yang khusus di adakan untuk menopang kekuasaan pelaksana keadaan darurat. Misalnya, lembaga perwakilan rakyat dan pengadilan, jika selama masa berlakunya keadaan darurat memang

---

<sup>99</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 142.

<sup>100</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata.....*, *Ibid.* hlm.303.

masih terus dapat berfungsi , fungsinya harus terus berjalan sebagaimana biasanya. Jangan sampai karena atas nama adanya keadaan darurat, pelaksana kekuasaan keadaan darurat secara semena-mena membubarkan perwakilan rakyat atau pengadilan.<sup>101</sup>

Prinsip penerapan keadaan bahaya tidak boleh berlama-lama. Hukum darurat diadakan untuk secepatnya menghapuskan bahaya itu kembali ke keadaan damai, aman dan normal. Fungsi utama hukum negara darurat ialah menghapuskan segera bahaya itu sehingga kembali normal.<sup>102</sup>

Keadaan bahaya berakhir, baik dalam artian formal maupun dalam arti materiil, sebab kalanya dipandang oleh penguasa atau oleh pemerintahan ada bahaya secara sungguh-sungguh akan tetapi dapat dihadapi oleh alat kekuasaan biasa, maka keadaan itu tidak akan dinyatakan dalam bahaya. Sebaliknya juga, masih ada bahaya secara nyata akan tetapi menurut pertimbangan pemerintah keadaan itu dipandang sudah tidak berbahaya lagi maka hal itu dihapuskan saja. Menurut Herman Sihombing, membatasi disini penghapusan keadaan bahaya itu dari segi hukum saja dan tidak dari segi politis. Dalam UU Nomor 23 Tahun 1959, ditetapkan ada 3 tingkatan bahaya atau darurat itu, maka ada beberapa kemungkinan dalam penghapusan bahaya itu yakni<sup>103</sup>:

- a) Penghapusan keadaan perang, jika seluruh atau sebagian wilayah RI dinyatakan tadinya dalam keadaan perang.

---

<sup>101</sup> *Ibid* . hlm. 305.

<sup>102</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan.....*, *Op.Cit.* hlm. 146

<sup>103</sup> Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat, Op.Cit.* hlm. 105.

- b) Penghapusan darurat militer, jika tadinya dinyatakan bahaya itu dalam darurat militer.
- c) Penghapusan darurat sipil, jika tadinya dinyatakan bahaya itu dalam darurat sipil.

Suatu keadaan bahaya dihapuskan oleh Presiden atas keputusan Dewan Menteri atau dengan undang-undang, kecuali dengan keadaan perang nyata yang dapat dihapuskan dengan undang-undang. Suatu keadaan bahaya terhapus dengan sendirinya menurut hukum sejak pernyataan keadaan bahaya lain yang lebih tinggi sederajat mulai berlaku atas daerah yang sama (Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUKB-1957), sedangkan dalam HTN Darurat Indonesia dewasa ini, Presiden saja tanpa persetujuan Dewan Menteri, penghapusan itu dilakukan /diputuskan oleh sebab sistem pertanggungjawaban Pemerintah adalah antara lain UUDS 1950, UUD 1945 dan Perppu serta UUKB yang bersangkutan.<sup>104</sup>

Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 1959 menyatakan : Penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Keputusan yang menyatakan atau yang menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jika tetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut.<sup>105</sup>

#### **D. Kekuasaan Presiden**

Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan:

---

<sup>104</sup>*Ibid.*

<sup>105</sup>*Ibid.*

Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan suara terbanyak. Penjelasan UUD 1945 menerangkan bahwa: Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertindak bertanggung-jawab kepada Majelis, di bawah Majelis Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan kekuasaan dan tanggung-jawab ialah ditangan Presiden (*Concentration Of power and responsibility upon the President*).<sup>106</sup>

Sebelum perubahan UUD 1945 kekuasaan Presiden diatur dalam Bab III Kekuasaan Pemerintah Negara. Bab ini meliputi Pasal-pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 dan 17 ditambah Pasal 22. Selain itu masih ada wewenang Presiden yang berkaitan dengan masalah lain, seperti: Penetapan APBN. Masih sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Menurut UUD maka kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan administrasi diletakkan disatu tangan Presiden. Prajudi Atmosudirjo menjelaskan bahwa Administrasi Negara Republik Indonesia itu dijalankan oleh Presiden sebagai Pemerintah, merangkap sebagai Administrator Negara dengan memimpin dan mengepalai suatu aparatur negara yang besar sekali juga yang disebut Administrasi Negara.<sup>107</sup> Kemudian dengan menunjuk Pasal 17 UUD 1945, R. Wiyono membuat kesimpulan, bahwa

---

<sup>106</sup>Soenobo Wiryosoegito dan Noer Indriati, "Pembatasan-pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Idea Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Jendral Soedirman, 2015, hlm. 78.

<sup>107</sup>*Ibid.*



kekuasaan presidensial dilapangan tata usaha pemerintahan atau administrasi adalah mengkoordinasi dan mengawasi tugas-tugas yang dijalankan oleh para Menteri.<sup>108</sup>

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, terdapat beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat universal yaitu<sup>109</sup>:

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan hanya Presiden dan Wakil Presiden;
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara;
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD RI Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan

---

<sup>108</sup>R.Wiyono, *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*, dikutip dari Soenobo Wiryosoegito dan Noer Indriati, *Jurnal Idea Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Oktober, 2015 hlm. 78.

<sup>109</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 316.

administratif ialah pelaksanaan undang-undang dan politik administrasi, kekuasaan legislatif ialah mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang, kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti, kekuasaan militer ialah kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan, kekuasaan diplomatik ialah kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri dan kekuasaan darurat.<sup>110</sup>

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 akan dijelaskan pada masing-masing konstitusi yaitu<sup>111</sup>:

a. Kekuasaan Presiden Menurut UUD Tahun 1945

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi teramat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Terlihat Presiden mempunyai dua fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. kekuasaan Presiden menembus pada area kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD Tahun 1945 meliputi<sup>112</sup>:

- 1) Kekuasaan di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) yaitu Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan;
- 2) Kekuasaan di bidang legislatif yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 22 ayat (1), (2), (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan lebih besar dari pada DPR, selain membentuk Undang-Undang bersama DPR, dalam kondisi kegentingan Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;

---

<sup>110</sup>Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, cetakan pertama, Jakarta: Aksara Baru, 1986, hlm. 43.

<sup>111</sup>Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, cetakan pertama, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 77.

<sup>112</sup>*Ibid.*

- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 14 ayat (1), dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi;
- 4) Kekuasaan di bidang militer yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 10 yaitu kekuasaan Presiden memegang komando tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 11 ayat (1) dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan meminta persetujuan dari DPR;
- 6) Kekuasaan darurat yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 12 yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang tentang syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya; dan
- 7) Kekuasaan mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara yang berdasarkan UUD Tahun 1945 Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri, Duta dan Konsul.

b. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949

Berbeda dengan UUD RI Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. dalam UUD RIS Tahun 1945 kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri. Kekuasaan Presiden menurut konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 meliputi<sup>113</sup>:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu setiap pengambilan keputusan pemerintahan Presiden harus bergantung dengan kabinet. Namun secara formal Presiden adalah kepala pemerintahan, sehingga segala keputusan pemerintahan sama dengan keputusan Presiden;
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu peraturan-peraturan dalam menjalankan undang-undang ditetapkan oleh pemerintah yang disebut Peraturan Pemerintah yang berdasarkan bunyi Pasal 141 ayat (1) Konstitusi RIS;
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden mempunyai hak memberi ampun dan keringanan hukuman atas hukuman yang dijatuhkan vonis pengadilan. Jika vonis pengadilan berupa hukuman mati, maka keputusan Presiden harus menurut aturan yang ditetapkan undang-undang federal.

---

<sup>113</sup>*Ibid.* hlm. 82.

Tetapi amnesti hanya dapat diberikan dengan perintah undang-undang federal oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung. Sedangkan ketentuan abolisi diatur secara khusus dalam lampiran konstitusi RIS 1949;

- 4) Kekuasaan di bidang militer yaitu kekuasaan atas angkatan bersenjata (militer) dicantumkan dalam Pasal 182 konstitusi RIS; dan
- 5) Kekuasaan hubungan luar negeri yaitu kekuasaan Presiden berkuasa untuk mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (*traktat*) dan persetujuan dari negara lain.

c. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Dalam UUD Sementara 1950 menyatakan secara tegas dalam pasal 45 ayat

(1) yaitu Presiden adalah kepala negara. Karena kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban roda pemerintahan. Kekuasaan Presiden menurut UUDS 1950 meliputi<sup>114</sup>:

- 1) Kekuasaan mengangkat atau menetapkan pejabat tinggi negara yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Wakil Presiden, Perdana Menteri, Menteri-menteri, dan Pejabat lainnya. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk menandatangani segala peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri;
- 2) Kekuasaan di bidang legislasi yaitu pemerintah bersama-sama dengan DPR mempunyai kekuasaan dalam hal perundang-undangan. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk mengambil inisiatif dalam perundang-undangan dan menyampaikan rancangan undang-undang kepada DPR;
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial yaitu Presiden berupa kekuasaan memberi grasi bagi seseorang yang dijatuhi hukuman oleh Pengadilan. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan amnesti dan abolisi tidak diberikan oleh UUD melainkan UU setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung;
- 4) Kekuasaan dibidang militer yaitu Presiden memegang kekuasaan atas angkatan perang berdasarkan pasal 85 UUD Sementara 1950; dan
- 5) Kekuasaan di bidang luar negeri yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengadakan dan mengesahkan perjanjian (*traktat*) dan persetujuan dengan negara lain.

d. Berlakunya Kembali UUD 1945 Melalui Dekrit 5 juli 1959

Berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden

---

<sup>114</sup>*Ibid* . hlm. 85.

mempunyai kewenangan mengangkat menteri-menteri tanpa harus menunjuk formatur kabinet. Kekuasaan Presiden setelah berlakunya kembali UUD RI Tahun 1945 meliputi<sup>115</sup>:

- 1) Memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD RI Tahun 1945;
- 2) Membentuk Undang-Undang bersama DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD RI Tahun 1945;
- 3) Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD RI Tahun 1945;
- 4) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara berdasarkan Pasal 10 UUD RI Tahun 1945;
- 5) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain berdasarkan Pasal 11 UUD RI Tahun 1945;
- 6) Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat dan ketentuan yang ditetapkan Undang-Undang berdasarkan Pasal 12 UUD RI Tahun 1945;
- 7) Mengangkat dan menerima duta/konsul berdasarkan Pasal 13 UUD RI Tahun 1945;
- 8) Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi berdasarkan Pasal 14 UUD RI Tahun 1945;
- 9) Memberi gelar, tanda jasa berdasarkan Pasal 15 UUD RI Tahun 1945; dan
- 10) Dalam keadaan sangat memaksa memungkinkan MPR dan DPR tidak dapat menjalankan sidang dapat menyampingkan Undang-Undang Dasar lalu harus dipertanggung jawabkan kepada MPR.

e. Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD RI Tahun 1945

Seiring dengan dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang berkembang sekarang. Khususnya saat digulirkannya proses amandemen konstitusi oleh MPR hasil pemilu 1999 - sekarang. Telah berhasil melakukan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali. Menurut pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip oleh Sumali, kelemahan UUD Tahun 1945 memberikan dasar pola relasi antara negara dan masyarakat yang tidak seimbang, yaitu terlalu memberikan posisi yang kuat kepada Presiden.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup>Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Op.Cit. hlm. 199.

<sup>116</sup>Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, cetakan pertama, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang press, 2003, hlm. 45.

UUD RI Tahun 1945 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga membentuk peraturan perundang-undangan dan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakkan hukum. Setelah UUD RI Tahun 1945 mengalami perubahan sampai 4 (empat) kali, kekuasaan Presiden mengalami pengurangan signifikan. Banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan kearah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*)<sup>117</sup>.

Perubahan pertama UUD RI Tahun 1945 dalam sidang umum MPR Tahun 1999 terdapat beberapa pasal untuk menghindari penumpukan kekuasaan Presiden, sehingga membuka peluang terealisasinya konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU kepada DPR berdasarkan pasal 5 UUD RI Tahun 1945. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali berdasarkan Pasal 7 UUD RI Tahun 1945.<sup>118</sup>

Perubahan kedua UUD RI Tahun 1945 menjelaskan kekuasaan Presiden diatur lebih lanjut dalam UU karena rancangan undang-undang diperlukan persetujuan DPR berdasarkan bunyi Pasal 20 ayat (2) dan (3) UUD Tahun 1945. Selanjutnya mengenai rancangan undang-undang menjadi undang-undang meskipun belum disahkan oleh Presiden, maka dengan persetujuan DPR dan Presiden wajib untuk mengudangkannya berdasarkan Pasal 20 ayat (5) UUD RI Tahun 1945. Perubahan ketiga dan keempat UUD RI Tahun 1945 meliputi<sup>119</sup>:

---

<sup>117</sup>Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan.....*, *Op.Cit.* hlm. 86.

<sup>118</sup>Soentanto Soepiadhy, "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis", *Jurnal Yustika*, Vol. 12 No. 1 Juli 2009, hlm. 30.

<sup>119</sup>*Ibid.* hlm. 31.

- a) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945;
- b) Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun berdasarkan Pasal 6A ayat (1) UUD RI Tahun 1945;
- c) Kekuasaan Presiden untuk mengangkat Duta/Konsul berdasarkan Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD RI Tahun 1945;
- d) Kekuasaan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi berdasarkan Pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945; dan
- e) Presiden mempunyai kekuasaan memberikan gelar tanda jasa yang diatur dengan undang-undang berdasarkan Pasal 15 UUD RI Tahun 1945.

Setelah mengalami 4 (empat) kali perubahan UUD RI Tahun 1945, akan dijelaskan mengenai kekuasaan Presiden secara menyeluruh ialah<sup>120</sup>:

- a) Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan termuat dalam Pasal 4 ayat (1), (2) UUD Tahun 1945;
- b) Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU dan membahasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Termuat dalam Pasal 5 ayat (1), (2), dan pasal 22 UUD RI Tahun 1945;
- c) Kekuasaan di bidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Termuat dalam Pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945;
- d) Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul. Termuat dalam Pasal 11 ayat (1), (2), (3), dan Pasal 13 UUD RI Tahun 1945;
- e) Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Termuat dalam Pasal 12 UUD RI Tahun 1945;
- f) Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Termuat dalam Pasal 10 UUD RI Tahun 1945;
- g) Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya. Termuat dalam Pasal 15 UUD RI Tahun 1945; dan

---

<sup>120</sup>Achmad Fauzi, *Hukum Lembaga Kepresidenan*, cetakan pertama, Semarang: Fakultas Hukum Univeristas 17 Agustus 1945, 2007, hlm. 69.

- h) Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Termuat dalam Pasal 16 UUD RI Tahun 1945.

#### **E. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)**

Prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materielezin*). Namun dalam prakteknya terbatas pada Undang-undang (*wet formele zin*) saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangan eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar undang-undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam undang-undang dan UUD.<sup>121</sup>

Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden.<sup>122</sup>

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

---

<sup>121</sup>Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan.....*, *Op.Cit*, hlm. 71.

<sup>122</sup>*Ibid.* hlm. 73.



berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945.<sup>123</sup>

Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.<sup>124</sup> Pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni pasal 52 ayat (1) menyatakan : “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (yang dimaksud “persidangan berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan).<sup>125</sup>

Jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk undang-undang. maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perppu.<sup>126</sup>

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI

---

<sup>123</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jiid I*, cetakan pertama, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 117.

<sup>124</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.....*, *Op.Cit*, hlm. 340.

<sup>125</sup>Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 28.

<sup>126</sup>Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan.....*, *Op.Cit*, hlm. 101.

Tahun 1945 yang menentukan bahwa hanya presiden yang mengeluarkan perppu<sup>127</sup>. Pasal 22 ayat (2) dan (3) adalah proses sebuah perppu harus mendapat persetujuan oleh DPR dan apabila tidak mendapatkan persetujuan maka harus di cabut.

Kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup>Lihat pasal 22 UUD RI Tahun 1945

<sup>128</sup>*Ibid.*