

KEKUASAAN PEMERINTAH DALAM PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG KEADAAN BAHAYA

OLEH : NUR LIAN SH.,MH

ABSTRAK

Dalam praktik penyelenggaraan Negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan Negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi Negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada Negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga Negara. Dengan demikian maka penggunaan perangkat hukum biasa sejak semula haruslah mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar Negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Di Indonesia, keadaan bahaya dalam tingkatan keadaan perang pernah diterapkan pada Tahun 1950-an pada masa kekuasaan orde lama yang diberlakukan melalui Keputusan Presiden Nomor 225 Tahun 1957 yang kemudian disahkan melalui UU Nomor 79 Tahun 1957 sebagaimana diubah dengan Perppu Nomor 23 Tahun 1959. Keadaan bahaya diatur dalam UU Nomor 6 tahun 1946 dimana Presiden dapat menyatakan seluruh atau sebagian dari daerah Negara Republik Indonesia berada dalam keadaan bahaya. Adapun Klausul konstitusional terkait keadaan bahaya terdapat pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan praktik hukum tata negara dalam kondisi darurat tersebut dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat).

Kata Kunci: Keadaan Bahaya, Hukum Tata Negara Darurat, Klausul Konstitusional

PENDAHULUAN

Presiden sebagai eksekutif memegang kekuasaan kenegaraan. Dalam konsep negara hukum juga memiliki konsep trias politika yaitu pemisahan kekuasaan. Di Indonesia dalam konsep pembagian kekuasaan masih adanya campur tangan dari satu lembaga dengan lembaga lainnya. Sehingga, dalam pembentukan hukum yaitu peraturan perundang-undangan yang seharusnya hanya dimiliki oleh badan legislatif, lembaga eksekutif pun diberi wewenang untuk membentuk hukum berupa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).

Oleh karena Indonesia merupakan Negara hukum sehingga segala perilaku masyarakat diatur berdasarkan hukum. Tidak hanya itu aturan hukum yang berlaku di Indonesia juga mengatur lingkup kekuasaan pemerintah. Dalam praktik penyelenggaraan Negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan Negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi Negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada Negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga Negara.

Dengan demikian maka penggunaan perangkat hukum biasa sejak semula haruslah mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar Negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. (Nuh, 2011, h. 230)

Sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, keadaan bahaya di beberapa wilayah Indonesia sering terjadi seperti pemberontakan, perang sipil, bencana alam hingga konflik sosial dengan tingkatan dan skala yang berbeda-beda. Hal ini tidak terlepas dari kondisi geografis, sosial dan politik Indonesia yang sangat rentan melahirkan keadaan bahaya. Di Indonesia, keadaan bahaya dalam tingkatan keadaan perang pernah diterapkan pada Tahun 1950-an pada masa kekuasaan orde lama yang diberlakukan melalui Keputusan Presiden 225 Tahun 1957 yang kemudian disahkan melalui Undang-Undang 79 Tahun 1957 tentang Pengesahan Pernyataan Keadaan Perang Sebagai yang Telah Dilakukan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 225 Tahun 1957 Tanggal 17 Desember 1957 (selanjutnya disebut UU Nomor 79 Tahun 1957). Kemudian dalam tingkatan darurat sipil dan militer juga pernah ditetapkan di Timor Timur (darurat militer 1999), di Maluku (darurat sipil 2000-2002) dan di Aceh (darurat sipil 2002, darurat militer 2003). (Adhari, 2019, h. 43-44)

Praktik hukum tata negara dalam kondisi darurat tersebut dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat).¹ Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai istilah HTN Darurat sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal. (Sihombing, 1996, h. 1) Klausul konstitusional terkait HTN Darurat terdapat pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pasal ini dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam kondisi keadaan bahaya atau *state of emergency*. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Klausul ini memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau *state of emergency* sebagai kepala negara. Sehingga memberikan kekuasaan bagi Presiden dapat melakukan penyimpangan hukum dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional.²

¹ Dikenal juga istilah “*State of Emergency*”, “*State of Civil Emergency*”, “*State of Siege*”, “*State of Exception (etat d’exception)*” di negara-negara lain yang menunjukkan terjadinya keadaan bahaya baik bahaya darurat militer maupun bahaya darurat sipil.

Dari penjelasan di atas, maka penelitian ini akan membahas mengenai kekuasaan pemerintah dalam UU keadaan bahaya, mulai dari ruang lingkup hingga perkembangannya. Dengan demikian, judul penelitian ini adalah “Kekuasaan Pemerintah Dalam Perkembangan Undang-Undang Keadaan Bahaya.”

Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana ruang lingkup kekuasaan Pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya?
2. Bagaimana perkembangan kekuasaan pemerintah dalam keadaan bahaya?

Landasan Teori

Kerangka teoretis adalah konsep-konsep yang sebenar-benarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka dan acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi. Setiap penelitian selalu disertai

² Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50 (2) (2020): 426.

dengan pemikiran-pemikiran teoritis, hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data.

Secara umum, teori adalah sebuah sistem konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut yang membantu kita memahami sebuah fenomena. Teori merupakan salah satu konsep dasar penelitian sosial. Secara khusus, teori adalah seperangkat konsep, konstruk, definisi dan proposisi yang berusaha menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena, dengan cara memerinci hubungan sebab-akibat yang terjadi.

Fungsi teori dalam penelitian kualitatif ialah untuk memperkuat peneliti sebagai human instrument, sehingga peneliti memiliki skill untuk menggali data penelitian secara lengkap dan mendalam serta mampu melakukan konstruksi temuannya ke dalam tema dan hipotesis.

Dalam penelitian ini dipergunakan teori dalam menjawab permasalahan sebagai pisau analisis adalah sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah

nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara hukum:

Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya. (Kusnadi & Ibrahim, 1983, h. 153-154)

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. (Huda, 2005, 2)

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. Menurut pendapat Hadjon, kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum common law. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan

terhadap hak-hak asasi manusia. (Hadjon, 1987, h. 72)

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah penjelasan UUD NRI Tahun 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

2. Teori Kewenangan

Dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan, diperlukan suatu legitimasi yang mendasari penyelenggaraan tersebut. Yakni dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan. Dengan

demikian kewenangan merupakan salah satu legalitas yang mutlak diperlukan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (theruleandtheruled). (Budiardjo, 1998, h. 35-36)

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum, atau lebih tepatnya kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum.

Kita harus membedakan antara kewenangan (authority, gezag) dengan wewenang (competence, bevoegheid). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (rechtsbevoegdheden). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam

peraturan perundang undangan. (Syafrudin, 2000, h. 22)

Menurut Prayudi, ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah :

- a. Apa yang disebut "kekuasaan formal", yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh UU) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.
- b. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang.
- c. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan. Contohnya: kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili yang disebut: kompetensi /yuridiksi. (Anggriani, 2012, h. 87)

Sedangkan yang dimaksud wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik. Contoh: wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangnya tetap berada di tangan menteri tersebut (biasa disebut delegasi wewenang). (Anggriani, 2012, h. 88)

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata

negara dan hukum administrasi. Wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi. Istilah kewenangan dan wewenang disejajarkan dengan *authority* dalam bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda.

Authority dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai Legal Power yaitu kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah dan bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen (Winarno, 2008, h. 65-66), yaitu:

- a. *Komponen pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.*
- b. *Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.*
- c. *Komponen konformitas, bahwa adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).*

Sementara itu, Max Weber membagi kewenangan menjadi empat macam (Soekanto, 2005, 280), yaitu sebagai berikut:

- a. Wewenang kharismatik, tradisional, dan rasional (legal).
- b. Wewenang resmi dan tidak resmi.
- c. Wewenang pribadi dan teritorial.
- d. Wewenang terbatas dan menyeluruh.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungan privat. Menurut Indroharto (HR, 2008, h. 104), ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan.
- b. Delegasi, yaitu penyerahan wewenang yang dipunyai organ pemerintah kepada orang yang lain.
- c. Mandat, yaitu suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada ditangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama.

3. 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. (Asshiddiqie, 2007, h. 7) 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 (Muntoha, 2009, h. 387) adalah:

State of emergency, State of civil emergency, Stage of siege (etat d'siege), State of war, State of internal war, State of exception (etat d'exception, regime d'exception), Estado de alerta, Estado de exepcion (expectional circumstante), Estade de sitio (siege), State of public danger, State of public emergency, State of catastrophe, State of defence, State of tension, State of alarm, State of urgency (etat d'urgence), State of national defence, State of national necessity, State of spesial powers, State of suspension of guarantee (suspension of individual security), General or partial mobilization, Military regime, Martial law, Kekadaan darurat Keadaan bahaya (dalam pasal 12 UUD NRI Tahun 1945), Keadaan luar biasa, Keadaan kegentingan yang memaksal (dalam pasal 22 UUD NRI Tahun 1945).

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:

a. 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-undang dasar. Doktrin *martial law* berkembang tersendiri dalam praktik 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*. (Muntoha, 2009, h. 111)

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. (Asshiddiqie, 2007, h. 124) Keempat hal itu adalah:

- 1) Kewenangan Presiden untuk memberlakukan martial law atas alasan keadaan darurat (*the authority of the president to declare martial law*);
- 2) 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*);

- 3) Penggunaan Peradilan Militer di daerah-daerah yang diberlakukan keadaan darurat atau *martial law (the use of military tribunals in territorie under martial law)*; dan
- 4) 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 modelnya di Amerika Serikat. Menurut Mary Maxwell bahwa adanya undang-undang yang biasa disebut dengan Posse Comitatus Act 1878. 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. (Asshiddiqie, 2007, h. 119)

b. *Martial Law* di Inggris

Kewenangan untuk menentukan keadaan darurat dan memberlakukan *martial law* dalam sejarah Inggris dipahami sebagai hak prerogatif 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*). (Asshiddiqie, 2007, h. 147)

Dalam perkembangan sejak abad ke-20, penggunaan hak prerogatif Raja atau Ratu untuk memberlakukan *martial law*, terus-menerus dibatasi *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. berdasarkan undang-undang. *Petition of rights 1628* justru melarang pemberlakuan. (Asshiddiqie, 2007, h. 147)

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. (Asshiddiqie, 2007, h. 148)

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 ((Asshiddiqie, 2007, h. 150):

- 1) Ancaman yang serius terhadap kesejahteraan manusia (*a serious threat to human welfare*);
- 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. (Asshiddiqie, 2007, h. 150)

c. Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia

Di negara-negara seperti Indonesia, potensi kerawanan sangat banyak, 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 kesejahteraan pada umumnya. Jumlah penduduk Indonesia juga sangat besar, yaitu berbagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke-4 di dunia. (Asshiddiqie, 2007, h. 33)

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. (Asshiddiqie, 2007, h. 34)

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 (Sihombing, 1996, h. 25):

- 1) *HTN Darurat Objektif (Objective Staatsnoodrecht)*
- 2) *HTN Darurat Subjektif (Subjective Staatsnoodrecht)*
- 3) *HTN Darurat Tertulis (Geschreven Staatnoodrecht)*
- 4) *HTN Darurat Tidak Tertulis (Ongeschreven Staatsnoodrecht)*

Dari sudut formal isinya, yakni dari tingkatan bahaya darurat dalam HTN Darurat itu, dapat dikemukakan (Sihombing, 1996, h. 26):

- 1) Dalam tingkatan Darurat Sipil;
- 2) Dalam tingkatan Darurat Militer;
- 3) Dalam tingkatan Darurat Perang;

Sistem yang dikemukakan di atas, dianut di dalam UU Nomor 23 Tahun 1959 yang saat ini berlaku dan merupakan hukum tata negara darurat positif di Indonesia. 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 penetapan (*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 Perppu. (Asshiddiqie, 2007, h. 299)

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 (Asshiddiqie, 2007, h. 301) adalah:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) Dewan Perwakilan Daerah;
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 4) Mahkamah Konstitusi;
- 5) Mahkamah Agung;
- 6) Badan Pemeriksa Keuangan;
- 7) Tentara Nasional Indonesia;
- 8) Kepolisian Negara RI;
- 9) Bank Indonesia;
- 10) Para Menteri Kabinet; dan
- 11) Kepala Daerah dan DPRD yang didaerahnya berlaku keadaan darurat.

Setelah *Perppu* tersebut di berlakukan, harus disidangkan ke persidangan DPR untuk mendapatkan persetujuan. Jika dalam sidang tersebut DPR menyetujui maka *perppu* tersebut dapat ditetapkan menjadi UU, tetapi jika dalam persidangan tersebut DPR tidak menyetujui, maka *Perppu* tersebut harus dicabut. Oleh karena penggunaan wewenang ini semata-mata ditentukan oleh Presiden, sehingga pertimbangan-pertimbangan subyektif dapat dijadikan alasan untuk menetapkan *Perppu*, maka di sinilah pentingnya persetujuan DPR. (Huda, 2003, 142)

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 1959 bahwa “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 (Asshiddiqie, 2007, h. 303):

- 1) 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;

- 2) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; dan
- 3) 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.

Metode Penelitian dan Pembahasan

Metode merupakan langkah-langkah yang ditempuh untuk menganalisis, menjawab, dan memecahkan masalah dalam penelitian. Metode yuridis normatif merupakan metode penelitian dengan menganalisis data dan menghubungkan dengan aturan hukum yang berlaku.

Metode kepustakaan atau tinjauan pustaka dalam penelitian ini salah satu metode yang dilakukan untuk melengkapi dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini,

bukan sekedar mengutip pendapat satu orang atau sekedar mengumpulkan kutipan-kutipan dari berbagai sumber. Mengkaji literatur idealnya adalah memahami secara mendalam tentang suatu permasalahan yang sedang diteliti.

Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut. (Marzuki, 2009, h. 93)

Ruang Lingkup Kekuasaan Pemerintah Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 Tentang Keadaan Bahaya

A. Kekuasaan Presiden

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan suara terbanyak.” Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menerangkan bahwa majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus

menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertindak dan bertanggung-jawab kepada Majelis. Di bawah Majelis, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan kekuasaan dan tanggung-jawab ialah di tangan Presiden (*Concentration Of power and responsibility upon the President*). (Wiryoegoegito & Indriati, 2015, 78)

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 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 NRI Tahun 1945, Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Menurut UUD maka kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan administrasi diletakkan di satu 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. (Wiryosoegito & Indriati, 2015, 78)

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 presidensil 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 presidensil yang bersifat universal (Asshiddiqie, 2007, h. 316) yaitu:

- 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 presidensil 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 NRI Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan 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. (Suny, 1986, h. 43)

Kekuasaan Presiden sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945 akan

dijelaskan pada masing-masing konstitusi (Ghoffar, 2009, h. 77) yaitu:

1. Kekuasaan Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945

Dalam UUD NRI Tahun 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 NRI Tahun 1945 meliputi (Ghoffar, 2009, h. 77):

- a) Kekuasaan di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) yaitu Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan;
- b) Kekuasaan di bidang legislatif yang berdasarkan UUD NRI 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;
- c) Kekuasaan di bidang yudisial yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Pasal 14 ayat (1), dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi;

- d) Kekuasaan di bidang militer yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 10 yaitu kekuasaan Presiden memegang komando tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
 - e) Kekuasaan hubungan luar negeri yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 11 ayat (1) dan (2) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan meminta persetujuan dari DPR;
 - f) Kekuasaan darurat yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 12 yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang tentang syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya; dan
 - g) Kekuasaan mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri, Duta dan Konsul.
- #### 2. Kekuasaan Presiden Menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Berbeda dengan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (selanjutnya disebut Konstitusi RIS Tahun 1949) kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara. Sementara kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh perdana menteri. Kekuasaan Presiden menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 meliputi (Ghoffar, 2009, h. 82):

- a) 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;
- b) 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 Tahun 1949;
- c) 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. 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 Tahun 1949;

- d) Kekuasaan di bidang militer yaitu kekuasaan atas angkatan bersenjata (militer) dicantumkan dalam Pasal 182 Konstitusi RIS Tahun 1949; dan
- e) Kekuasaan hubungan luar negeri yaitu kekuasaan Presiden berkuasa untuk mengadakan dan mengesahkan segala perjanjian (traktat) dan persetujuan dari negara lain.

3. Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (selanjutnya disebut UUDS Tahun 1950) menyatakan secara tegas dalam pasal 45 ayat (1) bahwa Presiden adalah kepala negara. Karena kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara tidak dapat dimintai pertanggungjawaban roda pemerintahan. Kekuasaan Presiden menurut

UUDS Tahun 1950 meliputi (Ghoffar, 2009, h. 85):

- a. 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;
- b. Kekuasaan di bidang legislasi yaitu pemerintah bersama-sama dengan DPR mempunyai kekuasaan dalam hal perundang-undangan. Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk mengambil inisiatif dalam perundangundangan dan menyampaikan rancangan undang-undang kepada DPR;
- c. 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;
- d. Kekuasaan dibidang militer yaitu Presiden memegang kekuasaan atas angkatan perang berdasarkan Pasal 85 UUDS Tahun 1950; dan

- e. Kekuasaan di bidang luar negeri yaitu Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengadakan dan mngesahkan perjanjian (traktat) dan persetujuan dengan negara lain.

4. Berlakunya Kembali UUD NRI Tahun 1945 Melalui Dekrit 5 juli 1959

Berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden mempunyai kewenangan mengangkat menteri-menteri tanpa harus menunjuk formatur kabinet. Kekuasaan Presiden setelah berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 meliputi (Suny, 1986, h. 199):

- a. Memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
- b. Membentuk Undang-Undang bersama DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
- c. Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945;
- d. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara berdasarkan Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945;

- e. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain berdasarkan Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945;
 - f. Menyatakan keadaan bahaya menurut syarat dan ketentuan yang ditetapkan Undang-Undang berdasarkan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945;
 - g. Mengangkat dan menerima duta/konsul berdasarkan Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945;
 - h. Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi berdasarkan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945;
 - i. Memberi gelar, tanda jasa berdasarkan Pasal 15 UUD NRI Tahun 1945; dan
 - j. Dalam keadaan sangat memaksa memungkinkan MPR dan DPR tidak dapat menjalankan sidang dapat menyampingkan UUD lalu harus dipertanggung jawabkan kepada MPR.
5. Kekuasaan Presiden Sesudah Amandemen UUD NRI 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 NRI Tahun 1945 sebanyak empat kali. Menurut

pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip oleh Sumali, kelemahan UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar pola relasi antara negara dan masyarakat yang tidak seimbang, yaitu terlalu memberikan posisi yang kuat kepada Presiden. (Sumali, 2003, h. 45)

UUD NRI 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 NRI 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*). (Huda, 2003, h. 86)

Perubahan pertama UUD NRI 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 NRI Tahun 1945. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali

berdasarkan Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945. (Soepiadhy, 2009, h. 30)

B. Kekuasaan dalam Keadaan Bahaya Perspektif Hukum Tata Negara

Setelah mengulas mengenai konsep keadaan bahaya, selanjutnya akan diulas mengenai kekuasaan dalam keadaan bahaya. Dua hal ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan, di mana keadaan bahaya sebagai objek yang harus ditanggulangi oleh kekuasaan sebagai subjeknya. Praktik kekuasaan selama keadaan bahaya berbeda dengan praktik kekuasaan dalam keadaan normal. Louis Fisher sebagaimana dikutip Edelson berpendapat bahwa kekuasaan dalam keadaan bahaya adalah tindakan yang bertujuan untuk menanggulangi ancaman tiba-tiba yang mengancam negara, selengkapnya sebagaimana berikut:

Emergency presidential power as simply the power to take actions necessary to resist sudden attacks either againts the mainland.....". Kemudian Fisher juga menyimpulkan "that president possesses limited implied emergency power to act unilaterally in order to defend the nation; however, the president must seek retroactive approval from congress, which may either vindicate or censure the president's actions. (Edelson, 2013, h. 8)

Kemudian Anna Khakee mendefinisikan kekuasaan dalam keadaan bahaya sebagai kekuasaan prerogatif Presiden

untuk bertindak secara khusus mengatasi keadaan bahaya, selengkapnya sebagaimana berikut:

Emergency powers are those special prerogatives that a government or a president can resort to in extraordinary situations such as war, insurgency, terrorist attacks, or other severe threats to the state, environmental calamities, serious industrial accidents, pandemics or similar situations that threaten a great number of lives. (Khakee, 2009, 1-32)

Dari dua pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kekuasaan dalam keadaan bahaya merupakan kewenangan Presiden atau eksekutif dalam suatu negara yang bertindak secara khusus untuk mengatasi keadaan bahaya yang mengancam. Kemudian terdapat perdebatan mengenai sepanjang mana kekuasaan dalam keadaan bahaya tersebut dapat dilaksanakan dan bagaimana bentuk pengawasannya. Hal ini tentu perlu dianalisis, karena kekuasaan dalam keadaan bahaya dapat bersifat permanen dan mengakibatkan kerusakan sistem bahkan dapat mengubah hukum dasar (konstitusi) jika tidak memiliki mekanisme pengawasan yang baik.

Presiden dalam keadaan bahaya dapat bertindak secara khusus bahkan mereduksi keberlakuan aturan yang dianggap menghalangi proses pemulihan keadaan bahaya. Dengan dideklarasikannya keadaan bahaya, maka presiden dapat bertindak secara

husus tanpa perlu terikat pada ketentuan-ketentuan yang bersifat administratif lazimnya berlaku dalam keadaan normal. Tentu, kekuasaan yang diberikan tersebut tidak dengan sendirinya bersifat permanen, harus ada mekanisme pengawasan yang dapat menghentikan kekuasaan tersebut jika dianggap tidak relevan lagi dilaksanakan. Dengan demikian lahir permasalahan terkait siapa yang berwenang untuk mengentikan kekuasaan. Sebagaimana pendapat Anna Khakee yang menjelaskan bahwa terdapat dua masalah dalam opraktik kekuasaan dalam keadaan bahaya meliputi stabilitas cabang kekuasaan dan jaminan HAM, sebagaimana berikut:

Reality is more complex, however, and as already mentioned, two aspects of emergency rule in particular are often problematic: (1) safeguarding the balance of powers, i.e. the powers of parliament and the judiciary vis-à-vis the executive, and (2) protecting human rights and the rule of law. (Khakee, 2009, 1-32)

Sebagaimana dipahami, kekuasaan dalam keadaan bahaya memiliki batasan secara legal yang diatur dalam peraturan khusus, sedangkan jika tidak diatur batasannya, harus terdapat mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh parlemen atau pengawasan *judicial* sebagai bagian dari pengawasan khusus dalam keadaan bahaya. Jika dilihat, keadaan bahaya yang terjadi tidak

pernah sampai mengakibatkan lumpuhnya pemerintahan dan bahkan parlemen, oleh sebab itu sangat wajar parlemen diberikan kewenangan untuk mengawasi jalannya kekuasaan dalam keadaan bahaya.

Terdapat dua konsep pengawasan kekuasaan dalam keadaan bahaya. Pertama, melalui “*retroactive congress approval*” sebagaimana pendapat Louis Fisher di mana Presiden dapat terlebih dahulu menjalankan kekuasaan dalam keadaan bahaya dan setelah memungkinkan dapat meminta persetujuan kongres (parlemen) untuk memberikan legitimasi kekuasaan khusus tersebut. Mekanisme pengawasan ini dapat memberikan kemudahan pada presiden untuk bertindak cepat menanggulangi keadaan bahaya saat parlemen tidak bersidang atau dalam masa reses. Konsep ini juga hampir mirip dengan konsep “*The Supermajoritarian Escalator*” yang digagas oleh Bruce Ackermann, di mana presiden diberikan kekuasaan untuk bertindak secara unilateral dalam waktu tertentu (*short-run responses*), dan/atau selama legislatif belum memberikan keputusan dan pertimbangan. Namun saat legislatif telah memiliki keputusan, sekitar 1 (satu) minggu atau 2 (dua) minggu maksimal kekuasaan dalam keadaan bahaya harus diakhiri kecuali kekuasaan tersebut

mendapatkan persetujuan mayoritas (*majority approval*). (Ackerman, 2004, h. 1029-1091)

Kedua, konsep “*judiciary control*” di mana lembaga peradilan dapat memberikan keputusan terhadap kekuasaan khusus presiden dalam keadaan bahaya. Konsepnya 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. Intinya, individu atau kelompok yang merasa keadaan bahaya telah berakhir, namun kekuasaan khusus presiden tetap berlanjut. Hal ini dapat saja 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. Lazimnya, 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 ini pernah dilaksanakan di Amerika Serikat pada kasus *Youngstown Sheet and Tube Co. vs Sawyer*. (Schroeder *et.al.*, 2009, h. 255-245)

Perkembangan Kekuasaan Pemerintah Dalam Keadaan Bahaya

A. Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu)

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. (Sumali, 2003) Menurut Montesquieu yang dikutip oleh Sumali bahwa prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan (*wet materiele zin*). Namun dalam praktiknya 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. (Hamidi & Lutfi, 2010, h. 88)

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan. Pada Pasal 4 dan 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan jawaban atas permasalahan tersebut.

Pasal-pasal tersebut memberikan penjelasan bahwa, selain selaku kepala eksekutif Presiden mempunyai kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden mempunyai hak dalam peraturan perundang-undangan membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk memperlancar kelangsungan pemerintahan negara. 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.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2), pembentukan Perppu berdasarkan Pasal 22 ayat (1) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD NRI Tahun 1945. (Soeprapto, 2007, h. 117)

Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011), memiliki kewenangan untuk mengesahkan RUU menjadi UU, menetapkan Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. (Asshiddiqie, 2007, h. 340) Pada Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “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).

Kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu didasarkan atas ketentuan

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa hanya presiden yang mengeluarkan Perppu. Pasal 22 ayat (2) dan (3) adalah proses sebuah Perppu harus mendapat persetujuan oleh DPR dan apabila tidak mendapatkan persetujuan maka harus dicabut.

Pemaparan pendapat ahli dan pasal di atas memberikan penjelasan bahwa Presiden perlu mengeluarkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti UU agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara lekas dan tepat. Dikhawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

B. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

Bentuk peraturan yang dikenal dalam UUD NRI Tahun 1945 selain UU adalah Perppu. Dasar hukum bentuk peraturan perundang-undangan ini adalah ketentuan pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan

Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.

- 2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. (Zamroni, 2015, h. 15)

Di dalam konstitusi sebelum amandemen antara 17 Agustus 1945 sampai 1950 terdapat beberapa jenis peraturan perundangan meliputi (Zamroni, 2015, h. 15):

- 1) Undang-undang (Pasal 5 ayat (1) *juncto* Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- 2) Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945); dan
- 3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945).

Ini memperlihatkan jika Presiden selaku pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam keadaan kegentingan yang memaksa dan Perppu sudah diakui sejak konstitusi masa Republik Indonesia pertama. Lain halnya dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 maupun UUDS Tahun 1950 dikenal bentuk peraturan perundangan semacam Perppu ialah Undang-undang Darurat. Ketentuan mengenai Undang-undang Darurat terdapat dalam Pasal

139 Konstitusi RIS Tahun 1949 dan Pasal 96 UUDS Tahun 1950.

Jika dikomparasikan antara Perppu yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan Undang-undang Darurat dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950 ada sedikit perbedaan. *Pertama*, kewenangan atau otoritas dalam pembuatan Perppu dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan wewenang Presiden. Sedangkan untuk membuat Undang-Undang Darurat menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950 merupakan wewenang pemerintah. Perbedaan kedua nampak dari dasar legitimasi diterbitkan Perppu menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Sedangkan dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950 dasar legitimasi dikeluarkan Undang-undang Darurat adalah “karena alasan keadaan yang mendesak”. Mengenai persamaan antara Perppu dengan Undang-undang Darurat antara lain: keduanya mempunyai fungsi sama sebagai peraturan perundangan yang diterbitkan eksekutif dalam keadaan tidak normal (krisis) untuk mengatasi keadaan darurat (*emergency*). Persamaan selanjutnya Perppu maupun Undang-undang Darurat mempunyai kekuatan hukum atau derajat yang setara dengan Undang-undang. (Zamroni, 2015, h. 16)

Dengan demikian jelaslah terdapat perbedaan dan persamaan yang cukup signifikan Perppu di masa Republik Indonesia pertama UUD NRI Tahun 1945 dengan Undang-undang Darurat menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950. Kedua produk hukum tersebut sesungguhnya merupakan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh kekuasaan eksekutif dalam keadaan tidak normal, dan mempunyai kekuatan hukum atau derajat sama dengan undang-undang.

Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya Perppu sebagai suatu “*noodverordeningsrecht*” Presiden. Yang artinya, terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa Perppu mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan UU, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan UU. Di samping itu Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti UU.

Secara umum, proses penyusunan sebuah Perppu dimulai dari adanya keadaan atau hal ikhwal kegentingan memaksa yang menurut penilaian subjektif Presiden perlu diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau secara hierarki

sama dengan undang-undang. Setelah itu, Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi (substansi) dalam bentuk normatif yang kemudian akan dituangkan dalam rancangan Perppu. Apabila tidak ada permasalahan substantif lagi maka Presiden menetapkan rancangan Perppu menjadi Perppu dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM sehingga Perppu tersebut memiliki daya laku dan mengikat umum.³ Keseluruhan mekanisme penyusunan Perppu telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

C. Ambiguitas Keadaan Bahaya dalam Perundangan Indonesia

Keadaan bahaya di Indonesia tidak memiliki konsep yang baku, ketentuan mengenai keadaan bahaya diatur dalam tiga peraturan yang saling tumpang tindih. Perppu Nomor 23 Tahun 1959 mengatur lima kondisi sebagai bagian keadaan bahaya sebagaimana dijelaskan di atas, kemudian UU Nomor 24 Tahun 2007 memisahkan bencana alam dan kerusuhan (bencana sosial) dari keadaan bahaya, selanjutnya UU Nomor 7 Tahun 2012 kembali memisahkan konflik sosial (kerusuhan) dari bencana nasional dan dari kondisi keadaan bahaya, sehingga jika

menggunakan asas *lex specialis derogat legi generalis* maka kondisi yang masih termasuk dalam keadaan bahaya hanya pemberontakan bersenjata dan perang. Ketentuan tingkatan keadaan bahaya yang masih berlaku hanya keadaan darurat militer dan keadaan perang. Namun, yang tetap menjadi permasalahan adalah baik UU Nomor 24 Tahun 2007 maupun UU Nomor 7 Tahun 2012 tidak juga mencabut secara eksplisit kondisi bencana alam dan kerusuhan (konflik sosial) dari Perppu Nomor 23 Tahun 1959. Justru yang semakin membuat ambigu adalah penjelasan UU Nomor 7 Tahun 2012 menyatakan jika penetapan status konflik sosial dilakukan sebelum penetapan keadaan darurat sipil dideklarasikan. Hal ini praktis membuat konsep keadaan bahaya semakin ambigu. (Adhari, 2019, h. 56)

Terdapat beberapa masalah terkait ambiguitasnya konsep keadaan bahaya di Indonesia. Presiden menurut Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 adalah subjek tunggal dalam melaksanakan keadaan bahaya yang diatur dengan UU. Perppu Nomor 23 Tahun 1959 adalah UU yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, karena hanya Perppu tersebut yang langsung merujuk pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Dalam praktiknya,

³ Hal ini sebagaimana dikenal dengan istilah fiksi hukum.

UU Nomor 24 Tahun 2007 memisahkan bencana alam dan bencana sosial (kerusuhan) untuk diatur tersendiri, dan memberikan kewenangan untuk menetapkan status darurat bencana dalam tiga tingkatan, meliputi status darurat bencana nasional, darurat bencana skala provinsi dan darurat bencana skala kabupaten/kota. (Adhari, 2019, h. 56)

Namun, terdapat penambahan ketentuan dalam UU Nomor 7 Tahun 2012 di mana status konflik sosial dalam kasus kerusuhan atau perang saudara ditetapkan terlebih dahulu sebelum ditetapkannya keadaan darurat sipil. Intinya, UU Nomor 7 Tahun 2012 menjadikan status konflik sosial sebagai dasar penerapan keadaan darurat sipil, sehingga dapat dipahami, keadaan darurat sipil dalam perkara kerusuhan/perang saudara tidak dapat ditetapkan sebagai keadaan darurat sipil sebelum adanya status konflik sosial. (Adhari, 2019, h. 57)

Pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959, bencana alam, kerusuhan, perang saudara dalam darurat sipil ditetapkan paling lama 6 bulan dan dapat diperpanjang selama 6 bulan, namun dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 tidak terdapat ketentuan mengenai batasan waktu penetapan status darurat bencana, Pasal 1 angka 19 UU Nomor 24 Tahun 2007 hanya menyatakan status darurat bencana ditetapkan dalam waktu tertentu yang berarti tidak ada

batasannya. Selanjutnya dalam UU Nomor 7 Tahun 2012 lama penetapan status konflik sosial adalah 90 hari dan dapat diperpanjang selama 30 hari, sehingga dibatasi hanya 120 hari. (Adhari, 2019, h. 58)

Status tingkatan dalam keadaan bahaya dibagi menjadi 9 jenis dengan lima kondisi: (1) keadaan darurat sipil; (2) keadaan darurat militer; (3) keadaan perang; (4) status darurat bencana nasional; (5) status darurat bencana provinsi; (6) status darurat bencana kabupaten/kota; (7) status keadaan konflik nasional; (8) status keadaan konflik provinsi dan; (9) status keadaan konflik kabupaten/kota. Ambigunya, satu tingkatan yaitu status keadaan konflik menjadi syarat penetapan keadaan darurat sipil. Banyaknya tingkatan ini membuat sulitnya melihat konsep keadaan bahaya. (Adhari, 2019, h. 58)

Dalam Perppu Nomor 23 Tahun 1959, Presiden tidak bertanggungjawab pada DPR sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka 2 Perppu Nomor 23 Tahun 1959 yang menyatakan:

“.....Juga tidak diadakan pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap sesuatu pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden, karena tidak sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-undang Dasar yang hanya bertanggung jawab terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Ketentuan tersebut berbeda dengan UU Nomor 24 Tahun 2007, di mana Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota dalam menetapkan status darurat bencana hanya berdasarkan pertimbangan BNPB tanpa ada keterlibatan DPR atau DPRD, sedangkan dalam UU Nomor 7 Tahun 2012, Presiden dalam menetapkan status keadaan konflik harus berkonsultasi dengan pimpinan DPR demikian pula Gubernur dan Bupati/Walikota harus berkonsultasi dengan pimpinan DPRD. (Adhari, 2019, h. 58)

D. Masa Keberlakuan Undang-Undang Keadaan Bahaya

Di Indonesia, terdapat beberapa jenis keadaan bahaya sebagaimana telah dikemukakan di atas. Keadaan bahaya tersebut tercantum dalam Perppu Nomor 23 Tahun 1959. Tiga jenis keadaan bahaya yang utama adalah Darurat Sipil, Darurat Militer, dan Keadaan Perang. Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, pernah diterbitkan perppu Darurat Sipil pada akhir Desember 1959, beberapa bulan setelah mengeluarkan Dekret Presiden. Lahirnya Perppu tersebut dilandasi

oleh terjadinya kekisruhan antarpol, terjadinya pemberontakan seperti DI/TII dan Permesta, serta pergantian sistem pemerintahan terus menerus pada sekitar tahun 1950-1965.⁴

Selanjutnya pada tanggal 27 Juni 2000, Presiden Abdurrahman Wahid juga pernah menetapkan status darurat sipil yang berlangsung pada 2 daerah, yaitu Maluku dan Maluku Utara melalui Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000.⁵ Penetapan darurat sipil disebabkan karena adanya konflik etnis-politik yang melibatkan agama, terutama umat Islam dan Kristen di kepulauan Maluku, serta dipicu oleh ketidakstabilan politik dan ekonomi di Indonesia setelah Presiden Soeharto lengser dan devaluasi rupiah sesuai krisis ekonomi di Asia Tenggara. Rencana pemekaran provinsi Maluku menjadi Maluku dan Maluku Utara juga menyumbang konflik yang ada.⁶ Kemudian pada 15 September 2003, Presiden Megawati Soekarnoputri mencabut status darurat sipil tersebut berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 2003.⁷

⁴ A. Ziyadi, (2020), "Darurat Sipil Perpu Warisan Bung Karno Untuk Selamatkan Negara Dari Kisruh Partai dan Pemberontak," Diakses pada 10 November 2021 dari <https://militermeter.com/darurat-sipil-perpu-warisan-bung-karno-untuk-selamatkan-negara-dari-kisruh-partai-dan-pemberontak/>.

⁵ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Keadaan Darurat Sipil Di Propinsi Maluku dan*

Propinsi Maluku Utara, Keppres No. 88 Tahun 2000, LN No. 100 Tahun 2000.

⁶ Supriatin, (2020), "Kisah Darurat Sipil dari Aceh dan Maluku," Diakses pada 10 November 2021 dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/kisah-darurat-sipil-dari-aceh-dan-maluku.html>.

⁷ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil Di*

Selain keputusan presiden untuk menetapkan darurat sipil di atas, juga terdapat regulasi lainnya dalam bentuk undang-undang dan Perppu sebagai pedoman penanganan keadaan bahaya di Indonesia. Undang-undang dan Perppu tersebut beberapa di antaranya masih berlaku hingga saat ini.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945 mengatur kekuasaan Presiden 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. Sebelum perubahan, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Kekuasaan Presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 meliputi kekuasaan administratif, legislatif, yudikatif, militer, dan kekuasaan diplomatik.
2. Keadaan bahaya di Indonesia tidak memiliki konsep yang baku, ketentuan

mengenai keadaan bahaya diatur dalam tiga peraturan yang saling tumpang tindih. Perppu Nomor 23 Tahun 1959 mengatur lima kondisi sebagai bagian keadaan bahaya sebagaimana dijelaskan di atas, kemudian UU Nomor 24 Tahun 2007 memisahkan bencana alam dan kerusuhan (bencana sosial) dari keadaan bahaya, selanjutnya UU Nomor 7 Tahun 2012 kembali memisahkan konflik sosial (kerusuhan) dari bencana nasional dan dari kondisi keadaan bahaya, sehingga jika menggunakan asas *lex specialis derogat legi generalis* maka kondisi yang masih termasuk dalam keadaan bahaya hanya pemberontakan bersenjata dan perang.

3. Terdapat beberapa masalah terkait ambiguitasnya konsep keadaan bahaya di Indonesia. Presiden menurut Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 adalah subjek tunggal dalam melaksanakan keadaan bahaya yang diatur dengan UU. Perppu Nomor 23 Tahun 1959 adalah UU yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, karena hanya Perppu tersebut yang langsung merujuk pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Dalam praktiknya, UU Nomor 24 Tahun 2007 memisahkan

Provinsi Maluku, Keppres No. 71 Tahun 2003, LN No. 104 Tahun 2003.

bencana alam dan bencana sosial (kerusuhan) untuk diatur tersendiri, dan memberikan kewenangan untuk menetapkan status darurat bencana dalam tiga tingkatan, meliputi status darurat bencana nasional, darurat bencana skala provinsi dan darurat bencana skala kabupaten/kota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Anggriani, Jum. (2012). *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan I. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Asshiddiqie, Jimly. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- _____. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Budiardjo, Miriam. (1998). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Edelson, Chris. (2013). *Emergency Presidential Power: From The Drafting of Constitution to the War on Terror*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Ghoffar, Abdul. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Cetakan I. Jakarta: Kencana.
- Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat - Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan*

Administrasi Negara. Surabaya: Bina Ilmu.

- Hamidi, Jazim & Lutfi, Mustafa. (2010). *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Huda, Ni'matul. (2003). *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Jakarta: FH UII Press.
- _____. (2005). *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Cetakan I. Yogyakarta: UII Press.
- Kusnardi, Moh. & Ibrahim, Harmaily. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2009). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Minarno, Nur Basuki. (2008). *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Schroeder, Christopher *et al.* (2009). *Presidential Power Stories*. New York: Thomson Reuters/Foundation Press.
- Sihombing, Herman. (1996). *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Soekanto, Soerjono. (2005). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2007). *Ilmu Perundang-undangan Jilid I*. Cetakan I. Yogyakarta: Kanisius.
- Sumali. (2003). *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perppu*. Cetakan I. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press.
- Suny, Ismail. (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Cetakan I. Jakarta: Aksara Baru.

Jurnal dan Artikel Ilmiah:

- Ackerman, Bruce. (2004). The Emergency Constitution. *Makalah dipresentasikan di The Cardozo Conference on Emergency Powers and Constitutions and the Yale Global Constitutionalisme Seminar*, 1029-1091.
- Arsil, Fitra dan Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50(2) (2020): 423-446.
- Adhari, Agus. (2019). Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, 11 (1), 43-61.
- Khakee, Anna. (2009). Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. *Policy Paper*, 30, 1-32.
- Marwiyah, Siti. (2015). Kewenangan Konstitusional Presiden Terhadap "Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa". *Masalah-masalah Hukum*, 44 (3), 296-304.
- Muntoha. (2009). Demokrasi dan Negara Hukum. *Jurnal Hukum*, Edisi, 16 (3), 387.
- Nuh, Muhammad Syarif. (2011). Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Jurnal Hukum*, 18 (2), 229-246.
- Soepiadhy, Soentanto. (2009). Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis. *Jurnal Yustika*, 12 (1), 30.
- Sufriadi. (2014). Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Yuridis*, 1 (1), 57-72.
- Syafrudin, Ateng. (2000). Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab. *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, 22.
- Wiryoegoito, Soenobo & Indriati, Noer. (2015). Pembatasan-pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945. *Jurnal Idea Hukum*, 1 (2), 78.
- Zamroni, Mohammad. (2015). Kekuasaan Presiden dalam Mengeluarkan Perppu (*President's Authority to Issue Perppu*). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12 (3), 1-38.
- Internet:**
- Bebas, Wikipedia Ensiklopedia. (2021). "Manfaat dan Fungsi dari Teori." Diakses dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Manfaat-dan-Fungsi-dari-Teori>.
- Supriatin. (2020). "Kisah Darurat Sipil dari Aceh dan Maluku." Diakses pada 10 November 2021 dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/kisah-darurat-sipil-dari-aceh-dan-maluku.html>.
- Ziyadi, A. (2020). "Darurat Sipil Perpu Warisan Bung Karno Untuk Selamatkan Negara Dari Kisruh Partai dan Pemberontak." Diakses pada 10 November 2021 dari <https://militermeter.com/darurat-sipil-perpu-warisan-bung-karno-untuk-selamatkan-negara-dari-kisruh-partai-dan-pemberontak/>.
- Peraturan Perundang-Undangan:**
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- _____. *Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949*.
- _____. *Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950*.

- _____. *Undang Undang tentang Keadaan Bahaya*. UU No. 6 Tahun 1946.
- _____. *Undang Undang tentang Pernyataan Keadaan Bahaya di Seluruh Indonesia*. UU No. 16 Tahun 1946.
- _____. *Undang Undang tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1946*. UU No. 23 Tahun 1946.
- _____. *Undang Undang tentang Pencabutan Regeling Po De Staat Van Oorlog En Beleg dan Penetapan Keadaan Bahaya*. UU No. 74 Tahun 1957. LN No. 160 Tahun 1957. TLN No. 1485.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya*. Perppu No. 23 Tahun 1959. LN No. 139 Tahun 1959. TLN No. 1908.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perpanjangan Jangka Waktu Berlakunya Peralihan yang Tersebut Pada Pasal 61 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya*. Perppu No. 22 Tahun 1960. LN No. 66 Tahun 1960. TLN No. 1997.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya*. Perppu No. 52 Tahun 1960. LN No. 170 Tahun 1960. TLN No. 2113.
- _____. *Undang Undang tentang Penanggulangan Bencana*. UU No. 24 Tahun 2007. LN No. 66 Tahun 2007. TLN No. 4723.
- _____. *Undang Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.
- _____. *Undang Undang tentang Penanganan Konflik Sosial*. UU Nomor 7 Tahun 2012. LN No. 116 Tahun 2012. TLN No. 5315.
- _____. *Keputusan Presiden tentang Keadaan Darurat Sipil Di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara*. Keppres No. 88 Tahun 2000. LN No. 100 Tahun 2000.
- _____. *Keputusan Presiden tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil Di Provinsi Maluku*. Keppres No. 71 Tahun 2003. LN No. 104 Tahun 2003.