

## **HAK PREROGATIF BAGI PEMEGANG KEKUASAAN EKSEKUTIF (THE SOVEREIGN EXECUTIVE) SAAT NEGARA BERADA DALAM KEADAAN DARURAT**

**I Gusti Agung Ayu Mas Triwulandari**

Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Pendidikan Nasional Denpasar

agungmas84@gmail.com

### ***Abstract***

*An emergency, out of ordinary, special or privileged State condition can be happening because of war, internal conflict, or other type of emergency, therefore when a state official has to use power and special procedure to settle the problem arising from those special circumstances, which should be done without affecting the democratic system adopted by the country based on their constitution. The accountability of the executive power holders when the State is in a state of emergency (the sovereign executive) is actually to hold a power to exclude the applicability of the ordinary laws. In a presidential system like in the United States of America, Indonesia and Philippine, prerogative right to handle a national emergency State as mentioned above lies on the President shoulder as a single sovereign executive. In this case in Indonesia, it based on UUD 1945 President as the head of State also the head of the government selected directly by the people. In that position, the President has the authority as the sovereign executive to run the independent power and inherent power owned by the head of State. The executive head of government is the holder of the original power (inherent power), whether in emergency or normal circumstances. While the role of Parliament in the enforcement of emergencies is only limited as a supervisory institution.*

**Keywords:** *Emergency State Condition, Prerogative right, Sovereign Executive Holder*

### **Abstrak**

Keadaan negara yang bersifat darurat, diluar kebiasaan, bersifat istimewa dan diistimewakan itu dapat terjadi karena timbulnya perang, konflik internal, ataupun jenis-jenis keadaan darurat lainnya, maka ketika aparatur negara harus menggunakan kekuasaan dan prosedur yang bersifat khusus untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dalam keadaan istimewa itu, harus dilakukan dengan tanpa memengaruhi sistem pemerintahan yang demokratis yang dianut berdasarkan konstitusi. Pertanggungjawaban pemegang kekuasaan eksekutif saat negara dalam keadaan darurat (*the sovereign executive*) inilah sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*). Dalam sistem presidensial seperti di Amerika Serikat, Indonesia, dan Filipina, hak prerogatif yang menyangkut tanggung jawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional seperti tersebut di atas berada di pundak

Presiden sebagai *single sovereign executive*. Dalam kaitannya di Indonesia, berdasarkan UUD 1945 Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai *the sovereign executive* untuk menjalankan *independent power* dan *inherent power* yang dimiliki oleh kepala negara. Kepala pemerintahan eksekutiflah yang merupakan pemegang kekuasaan asli (*inherent power*), baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal. Sedangkan peranan parlemen di dalam pemberlakuan keadaan darurat itu hanya terbatas sebagai lembaga pengawas.

**Kata Kunci:** Keadaan Darurat Negara, Hak Prerogatif, Pemegang Kekuasaan Eksekutif

## A. Pendahuluan

Keadaan yang seperti apa yang dapat dikategorikan sebagai keadaan berbahaya atau darurat? Ada banyak pendapat dan doktrin dari para ahli hukum mengenai hal ini. Salah satunya dari Jimly Asshiddiqie. Jimly menyatakan:<sup>1</sup>

- a. keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri
- b. keadaan bahaya karena perang di dalam negeri atau pemberontakan
- c. keadaan bahaya karena kerusuhan sosial
- d. keadaan bahaya karena bencana alam  
keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu
- f. keadaan bahaya karena kondisi keuangan negara
- g. keadaan lain dimana fungsi konstitusional tidak dapat bekerja

Penetapan berlakunya keadaan darurat itu harus dilakukan oleh Presiden sebagai kepala negara sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, yaitu Perppu No. 23 Tahun 1959. Kekuasaan Presiden yang cukup besar berdasarkan UUD 1945 itu berpengaruh terhadap pendelegasian

kekuasaan luar biasa pada Presiden dalam Perppu No. 23 Tahun 1959. Tanggungjawab Pernyataan keadaan bahaya ada pada Presiden. Sebagai konstitusi yang berciri *subjective staatsnoodrecht* dan *subjective noodtoesatandstheorie* hakim tidak dapat menguji pernyataan Keadaan bahaya yang dilakukan oleh Presiden. Menurut Perppu Nomor 23 Tahun 1959 posisi penguasa perang tinggi tidak lagi dibawah Kepala Satuan Angkatan Darat (KSAD) melainkan di tangan Presiden.<sup>2</sup> Berdasarkan UUD 1945, Presiden sebagai kepala Negara (*head of state*) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai *the sovereign executive* untuk menjalankan *independent power* dan *inherent power* yang dimiliki oleh kepala Negara. Kepala pemerintahan eksekutiflah yang merupakan pemegang kekuasaan asli (*inherent power*), baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal. Sedangkan, peranan parlemen di dalam pemberlakuan keadaan darurat itu hanya terbatas sebagai lembaga pengawas.

Berdasarkan hal tersebut, dalam makalah ini akan dibahas mengenai hak prerogatif bagi pemegang kekuasaan eksekutif (*the sovereign executive*) saat Negara berada dalam keadaan darurat. A.1. Adapun masalah yang diangkat dalam makalah ini adalah bagaimanakah hak prerogatif dari pemegang kekuasaan eksekutif (*the sovereign executive*) saat negara berada dalam keadaan darurat? A.2. A.3.

## B. Pembahasan

### B.1. 1. Mekanisme Yuridis

#### Pemberlakuan Keadaan Darurat Negara

Keadaan darurat dapat diberlakukan sewaktu-waktu dibutuhkan sesuai doktrin *necessity*, yaitu apabila timbul kebutuhan untuk itu. Doktrin *necessity* inilah sebenarnya yang terkandung dan dirumuskan dalam Pasal 12 UUD 1945 sebagai “keadaan bahaya” dan hakikat substansi “kegentingan yang memaksa” yang dirumuskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Apabila kebutuhan (*necessity*) yang dimaksud disebabkan oleh kejadian-kejadian atau potensi kejadian yang bersifat luar biasa, Kepala Negara sebagai *the sovereign* yang dalam hal ini menurut ketentuan UUD 1945 adalah Presiden dapat dan harus bertindak segera untuk mencegah dan mengatasi keadaan yang tidak normal agar kondisi negara dan pemerintahan tetap berada atau kembali kepada keadaan yang normal.<sup>3</sup>

Doktrin kebutuhan hukum itu sendiri harus bersifat proporsional dalam rangka membela diri dari ancaman

yang membahayakan. Jadi, sebelum memberlakukan suatu keadaan darurat, perlu lebih dahulu dipastikan mengenai adanya: (i) *necessity of self-defence* bagi negara untuk bertindak guna mengatasi suatu bahaya yang mengancam (*dangerous threat*); (ii) ancaman itu sendiri terbukti bersifat mendadak atau tiba-tiba sehingga tidak tersedia lagi waktu untuk mengadakan konsultasi ataupun pembahasan dan penentuan kebijakan bersama antara pihak eksekutif dan pihak legislatif; (iii) tidak terdapat lagi alternatif solusi yang lebih baik dan lebih efektif untuk mengatasi ancaman yang membahayakan dimaksud kecuali dengan cara atau tindakan yang dilakukan (*extra-ordinary measure*).

Sebelum keadaan bahaya atau keadaan darurat di suatu negara atau daerah tertentu berlaku, keadaan darurat tersebut harus secara resmi dan terbuka dideklarasikan atau diproklamasikan oleh presiden kepada masyarakat luas dan semua pihak yang terkait serta berkepentingan. Dengan dilakukannya deklarasi atau proklamasi berarti ada tindakan hukum (*legal action*) berupa keputusan (*legal decision*) yang mengikat secara hukum (*legally binding*). Penetapan keadaan bahaya tersebut, dapat dilakukan dalam bentuk Keputusan Presiden, apabila isinya hanya bersifat ‘beschikking’ yang mengandung norma konkret dan Individual. Jika isinya mengandung norma penetapan serta sekaligus norma pengaturan, maka bentuk hukum yang dapat dipilih berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Setelah keadaan darurat atau keadaan bahaya ditetapkan dalam bentuk hukum

tertentu, yaitu dalam Keputusan Presiden ataupun dalam bentuk Perpu, langkah selanjutnya adalah<sup>4</sup> (a) pendeklarasian atau proklamasi secara terbuka; (b) penerbitan atau pengundangan dalam Lembaran Negara; dan (c) Penyebarluasan naskah deklarasi itu kepada pihak-pihak yang terkait, baik menurut ketentuan hukum nasional maupun menurut ketentuan hukum internasional.

Berdasarkan sistem ketatanegaraan yang berlaku dewasa ini, lembaga-lembaga negara yang perlu diberitahu secara resmi akan adanya pemberlakuan keadaan darurat itu adalah:<sup>5</sup> Dewan Perwakilan Rakyat, a. Dewan Perwakilan Daerah, b. Majelis Permusyawaratan Rakyat, c. Mahkamah Konstitusi, d. Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara RI, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia,<sup>6</sup> Para Menteri Kabinet, Kepala Daerah dan DPRD yang di daerahnya berlaku keadaan darurat dimaksud.

Dengan adanya deklarasi itu, mulailah berlaku suatu rezim hukum baru yaitu hukum darurat (*emergency law* atau *exceptional law*, dan *emergency regime*) yang menggantikan rezim hukum sebelumnya, yaitu rezim hukum biasa (*ordinary law*). Dengan adanya proklamasi itu, status hukum keadaan darurat menjadi sah dan dapat disebut sebagai *emergency de jure*. Sebaliknya jika keadaan darurat itu, ada dan memang diberlakukan dalam kenyataan, tetapi tidak didahului oleh suatu proklamasi atau deklarasi secara resmi, keadaan darurat yang demikian itu hanya diakui sebagai

*emergency de facto* yang sangat rawan dan mudah disalahgunakan atau lemah dalam legitimasinya. Praktik pemberlakuan keadaan darurat yang demikian itu sulit untuk dianggap sah dan legitimate (*legal and legitimate*) karena hanya didasarkan atas kehendak subjectivitas penentu kebijakan saja. Dalam hukum Tata negara, faktor ada tidaknya tindakan proklamasi atau deklarasi secara resmi sangat menentukan keabsahan status hukum keadaan darurat. Ketiadaan tindakan resmi semacam itu berakibat fatal terhadap konstitusionalitas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara yang dijalankan. Norma hukum yang bersifat normal harus dijadikan ukuran dalam menilai kualitas konstitusionalitas dalam setiap proses penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara yang bersangkutan.<sup>7</sup>

### **B.1.2. Hak Prerogatif Pemegang Kekuasaan Eksekutif (*The Sovereign Executive*) Dalam Keadaan Darurat**

Dalam bidang politik, hak prerogatif kepala Negara adalah dengan mengatasnamakan Negara dapat mengeluarkan Dekrit atau Maklumat. Negara dalam keadaan darurat menyiratkan satu hal bahwa Negara atau wilayah tertentu harus ditangani secara khusus (darurat). Penduduk Negara dalam wilayah yang sudah dinyatakan dalam keadaan darurat harus tunduk pada hukum militer (misal, tembak ditempat bagi perusuh atau penjahar, dan lain-lain). Prosedur yang biasa berlaku adalah segera setelah kepala Negara menyatakan Negara dalam keadaan darurat, kepala Negara

menyampaikan keputusannya tersebut di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen untuk memperoleh kekuatan legitimasi.<sup>8</sup>

Dalam buku Binsar Gultom juga dijelaskan bahwa<sup>9</sup> Deklarasi atau proklamasi keadaan darurat atau keadaan bahaya berisi pernyataan resmi Presiden sebagai penanggungjawab pemberlakuan keadaan darurat. Pendeklarasian itu harus dilakukan secara terbuka agar semua pihak dapat secara langsung dan segera mengetahui isi pernyataan mengenai keadaan darurat itu. Setelah keadaan darurat atau bahaya itu dinyatakan atau dideklarasikan secara resmi dan terbuka, selanjutnya naskah hukum pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat itu harus diundangkan sebagaimana mestinya pada hari itu juga dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga pengawas jalannya roda pemerintahan dalam rangka pelaksanaan undang-undang, mempunyai kepentingan dengan diberlakukannya keadaan darurat itu sehingga pernyataan atau deklarasi pemberlakuan keadaan darurat/bahaya itu harus diberitahukan kepada DPR. Pemberitahuan kepada DPR, di samping bersifat administratif, juga diajukan untuk maksud meminta persetujuan atas pemberlakuan keadaan darurat/keadaan bahaya tersebut. Naskah hukum pemberlakuan keadaan bahaya/darurat itu selain perlu secara tertulis dalam bentuk UU atau Kepres, dan lain-lain, juga harus disampaikan kepada pihak-pihak yang terkait menurut ketentuan hukum nasional dan menurut ketentuan hukum internasional.<sup>10</sup>

Dalam teori Trias Politica dalam pandangan sempit, maka kekuasaan membentuk aturan ada pada kekuasaan legislatif, yakni pemerintah yang dikepalai oleh presiden. Di Indonesia penerapan teori tersebut tidak diterapkan secara kaku. Salah satunya adalah yang telah ditentukan oleh UUD Tahun 1945 Pasal 22 ayat (1) yakni pemberian kekuasaan kepada presiden untuk membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Hal ini membuktikan bahwa kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan tidak hanya sebagai pelaksana (eksekutor), tetapi juga sebagai pembentuk aturan. Untuk membuat Perppu ada beberapa syarat yang perlu dipenuhi oleh presiden dalam membentuk peraturan tersebut, yakni harus memenuhi kondisi “dalam hal ihkwal kegentingan memaksa”.<sup>11</sup> Dalam teori kewenangan, maka terkait dengan pembuatan Perppu merupakan kewenangan yang dimiliki Presiden dengan dasar Pasal 22 Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan atribusi karena diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Penetapan Perppu yang dilakukan oleh Presiden ini juga dicantumkan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa: “*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa.*”<sup>12</sup>

Presiden sebagai penguasa ranah eksekutif dalam ketatanegaraan Indonesia, diberikan hak prerogatif subjektif

untuk membuat Perppu. Presiden-lah yang menafsirkan keadaan darurat atau kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan memaksa.<sup>13</sup>

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif tersebut dapat disebut sebagai *The Sovereign Executive* yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila Negara berada dalam keadaan darurat. *The Sovereign Executive* inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti dikatakan oleh Carl Schmitt, "*The sovereign is he who decides on the exception*".<sup>14</sup> Berdasarkan UUD 1945, Presiden sebagai kepala Negara (*head of state*) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai *the sovereign executive* untuk menjalankan *independent power* dan *inherent power* yang dimiliki oleh kepala Negara. Kepala pemerintahan eksekutiflah yang merupakan pemegang kekuasaan asli (*inherent power*), baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal. Sedangkan, peranan parlement di dalam pemberlakuan keadaan darurat itu hanya terbatas sebagai lembaga pengawas.

Penanggung jawab keadaan darurat baik darurat perang, darurat militer maupun

darurat sipil adalah Presiden sebagai Panglima Tertinggi Negara, baik dalam keadaan darurat sipil, darurat militer maupun keadaan darurat perang. Sementara itu, pelaksana operasionalnya di lapangan, untuk keadaan darurat perang dan keadaan darurat militer adalah penguasa militer, dan untuk keadaan darurat sipil adalah penguasa darurat sipil, di luar keadaan tertib dan damai berdasarkan ketentuan hukum normal atau biasa (*ordinary law*).<sup>15</sup>

### C. Penutup

Kewenangan untuk menetapkan suatu keadaan darurat semata-mata hanyalah wewenang yang dimiliki oleh pemimpin tertinggi kekuasaan pemerintahan, dalam hal ini Presiden, yang memiliki hak prerogatif atau hak privilege. Presiden sebagai penguasa ranah eksekutif dalam ketatanegaraan Indonesia, diberikan hak prerogatif subjektif untuk membuat Perppu. Presiden-lah yang menafsirkan keadaan darurat atau kegentingan memaksa terkait kondisi pemerintahan yang sedang dihadapinya. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan memaksa.

Pemberlakuan keadaan darurat di Indonesia sampai sekarang masih didasarkan atas ketentuan Perppu No. 23 Tahun 1959 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya yang timbul akibat ditetapkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 negara, dan sekarang keadaan negara didasarkan atas UUD 1945

pascareformasi. Oleh karena itu diperlukan pembaharuan hukum tentang keadaan darurat negara, berikut pengaturan secara eksplisit tentang hak prerogatif presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif saat Negara dalam keadaan darurat.

#### DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Gultom, Binsar, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.

Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia*, Jakarta: Pensil-324, 2008

Schmitt, Carl, *Political Theology: Four Chapters on The Concept of Sovereignty*, trans. George Schwab (Cambridge, MA : MIT Press, 1985);

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 139.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82

<http://yusronmuna.blogspot.co.id/2015/01/hak-prerogatif-presiden-republik.html?m=1> ,ditelusuri Sabtu, 2 September 2017

[http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/konstitusionalitas-presiden-dalam-membentuk-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang\\_5636cd26f29273a805e163dc](http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/konstitusionalitas-presiden-dalam-membentuk-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang_5636cd26f29273a805e163dc), ditelusuri Sabtu 2 September 2017

#### Endnote

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Pers, 2008, hlm. 68.

<sup>2</sup> Hariyono, *Penerapan Status Bahaya di Indonesia*, Jakarta: Pensil-324, 2008, hlm.56

<sup>3</sup> Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM Dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm.202

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.300

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.301

<sup>6</sup> Pejabat yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah di sini adalah gubernur, bupati, atau walikota sesuai dengan wilayah daerah di mana keadaan darurat itu diberlakukan

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm.203

<sup>8</sup> <http://yusronmuna.blogspot.co.id/2015/01/hak-prerogatif-presiden-republik.html?m=1> ,ditelusuri Sabtu, 2 September 2017

<sup>9</sup> Binsar Gultom, *Op.cit.*, hlm.205

<sup>10</sup> *Ibid.*,

<sup>11</sup> [http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/konstitusionalitas-presiden-dalam-membentuk-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang\\_5636cd26f29273a805e163dc](http://www.kompasiana.com/arifudin.fh.uia/konstitusionalitas-presiden-dalam-membentuk-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang_5636cd26f29273a805e163dc), ditelusuri Sabtu 2 September 2017

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 angka 4

<sup>13</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22 ayat (1)

<sup>14</sup> *Carl Schmitt, Political Theology: Four Chapters on The Concept of Sovereignty*, trans. George Schwab (Cambridge, MA : MIT Press, 1985), hlm 5, dalam buku h. 209

<sup>15</sup> Binsar Gultom, 2010, *Op.Cit.*,h..213