

KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENETAPAN KEADAAN BAHAYA DITINJAU DARI PASAL 12 UUD 1945

Jakobus Para Ede, Hernimus Ratu Udju, Cyrilius Wilton Taran Lamataro,

paraedejakobus@gmail.com

Universitas Nusa Cendana

ABSTRAK

Berdasarkan latar belakang masalah, Pasal 12 UUD 1945 memberikan kewenangan diskresioner kepada Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya. Namun, kewenangan ini berpotensi disalahgunakan dan melanggar hak asasi manusia jika tidak diimbangi dengan mekanisme kontrol yang ketat dalam negara hukum yang demokratis. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUD 1945? (2) Bagaimana mekanisme pengawasan dan pertanggungjawabannya? (3) Bagaimana implikasinya terhadap hak konstitusional warga negara?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya dibatasi oleh syarat objektif dalam undang-undang pelaksana, yaitu Perppu Nomor 23 Tahun 1959. Studi kasus Keppres Nomor 28 Tahun 2003 menunjukkan bahwa penetapan tersebut secara yuridis formil telah sah menurut hukum. (2) Mekanisme pengawasan tidak mewajibkan persetujuan DPR secara formal, namun dilakukan melalui konsultasi politik, pembatasan waktu, dan pengawasan internal. Pertanggungjawaban Presiden bersifat politik dan hukum, sementara pelaksana lapangan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dan perdata.

(3) Penetapan keadaan bahaya berimplikasi pada pembatasan hak konstitusional. Implementasi di lapangan (kasus Aceh) terbukti melanggar prinsip proporsionalitas dan melanggar hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*) seperti hak untuk hidup dan bebas dari penyiksaan.

Saran penulis adalah perlunya revisi terhadap Perppu Nomor 23 Tahun 1959 agar selaras dengan prinsip HAM modern. Selain itu, Presiden diharapkan mengedepankan prinsip proporsionalitas dan transparansi dalam menetapkan keadaan bahaya di masa depan.

Kata Kunci: *Kewenangan Presiden, Keadaan Bahaya, Pasal 12 UUD 1945, Hak Konstitusional.*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum tertinggi yang menjadi fondasi utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Sebagai konstitusi, UUD 1945 tidak hanya mengatur pembagian kekuasaan antar lembaga negara, tetapi juga menjamin hak-hak konstitusional warga negara serta memberikan pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan kewenangannya, baik dalam kondisi normal maupun dalam keadaan darurat. Salah satu ketentuan konstitusional yang memiliki arti strategis dalam konteks kekuasaan eksekutif adalah Pasal 12 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya, dengan syarat-syarat dan akibatnya diatur lebih lanjut melalui

undang-undang.

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Presiden, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUD 1945, memiliki legitimasi konstitusional untuk mengambil langkah-langkah luar biasa ketika negara menghadapi situasi yang mengancam keamanan, ketertiban umum, atau keselamatan bangsa dan negara. Dalam doktrin hukum tata negara, keadaan bahaya atau *state of emergency* dipahami sebagai kondisi yang bersifat mendesak dan luar biasa, sehingga memungkinkan negara bertindak di luar mekanisme pemerintahan normal. Namun demikian, kewenangan darurat tersebut tidak dapat dipandang sebagai kekuasaan yang mutlak dan tanpa batas, melainkan harus tetap dijalankan dalam koridor negara hukum yang demokratis dengan

memperhatikan prinsip legalitas, rasionalitas, proporsionalitas, serta akuntabilitas.

Pengaturan lebih lanjut mengenai keadaan bahaya di Indonesia terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Peraturan ini membagi keadaan bahaya ke dalam tiga tingkatan, yaitu darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang, yang didasarkan pada kondisi-kondisi tertentu seperti pemberontakan bersenjata, kerusuhan umum, konflik internal, bencana alam, maupun perang dengan negara lain. Namun, peraturan tersebut belum memberikan batasan yang tegas dan eksplisit mengenai parameter masing-masing kondisi darurat, sehingga membuka ruang penafsiran yang luas dan menempatkan penilaian keadaan bahaya sangat bergantung pada subjektivitas Presiden.

Penetapan keadaan bahaya memiliki implikasi yang sangat luas terhadap kehidupan ketatanegaraan, khususnya terhadap pembatasan hak-hak konstitusional warga negara, seperti kebebasan bergerak, berkumpul, dan menyampaikan pendapat. Di satu sisi, pembatasan tersebut dapat dibenarkan demi menjaga stabilitas dan keamanan

nasional, tetapi di sisi lain berpotensi menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia apabila tidak disertai dengan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang memadai. Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya tidak digunakan sebagai instrumen untuk melanggar kekuasaan atau membungkam kebebasan sipil.

Pengalaman historis Indonesia menunjukkan bahwa penerapan keadaan bahaya di berbagai wilayah, seperti di Timor Timur, Maluku, dan Aceh, tidak terlepas dari berbagai persoalan, termasuk lemahnya pengawasan serta munculnya dugaan pelanggaran hak asasi manusia. Di sisi lain, praktik di negara-negara lain memperlihatkan bahwa kewenangan darurat umumnya disertai dengan mekanisme kontrol yang ketat melalui parlemen dan lembaga peradilan guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya berdasarkan ketentuan Pasal 12 UUD 1945, mengkaji mekanisme pengawasan

dan pertanggungjawaban atas penggunaan kewenangan tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, serta menelaah implikasi penetapan keadaan bahaya terhadap perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Melalui kajian ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai batas-batas konstitusional kewenangan Presiden dalam keadaan darurat sekaligus memberikan kontribusi teoretis dan praktis bagi penguatan prinsip negara hukum yang demokratis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai sistem norma, meliputi asas hukum, peraturan perundang-undangan, dan doktrin hukum. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta peraturan pelaksanaannya. Fokus penelitian mencakup kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya, mekanisme pengawasan dan pertanggungjawabannya, serta implikasi penetapan keadaan bahaya terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus, khususnya melalui kajian terhadap UUD 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959, serta praktik ketatanegaraan yang relevan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan hukum dianalisis secara deskriptif-analitis dengan metode penafsiran hukum untuk menghasilkan kesimpulan yang bersifat preskriptif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kewenangan Presiden dalam Menetapkan Keadaan Bahaya Berdasarkan Pasal 12 UUD 1945

Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar konstitusional bagi Presiden untuk menyatakan keadaan bahaya. Ketentuan ini menegaskan bahwa kewenangan tersebut berada pada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, sementara syarat-syarat serta akibat hukum dari penetapan keadaan bahaya diatur lebih lanjut

melalui undang-undang. Dengan konstruksi demikian, Pasal 12 UUD 1945 tidak berdiri sendiri, melainkan harus dibaca secara sistematis bersama peraturan pelaksanaannya.

Peraturan pelaksana utama dari Pasal 12 UUD 1945 adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Peraturan ini merumuskan kriteria objektif yang membatasi penggunaan kewenangan Presiden. Pasal 1 Perppu tersebut menetapkan bahwa keadaan bahaya dapat dinyatakan apabila terdapat ancaman terhadap keamanan dan ketertiban hukum akibat pemberontakan, kerusuhan, perang, atau kondisi lain yang membahayakan eksistensi negara dan tidak dapat ditangani dengan cara-cara biasa.

Berdasarkan hasil penelitian normatif, dapat disimpulkan bahwa kewenangan Presiden dalam Pasal 12 UUD 1945 bersifat konstitusional tetapi tidak absolut. Keabsahan penggunaannya bergantung pada terpenuhinya syarat objektif sebagaimana diatur dalam Perppu No. 23 Tahun 1959. Dengan demikian, penetapan keadaan bahaya merupakan bentuk diskresi konstitusional yang dibatasi oleh norma hukum.

2. Implementasi Kewenangan Presiden: Studi Kasus Keppres Nomor 28 Tahun 2003

Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Penetapan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan contoh konkret implementasi Pasal 12 UUD 1945. Keppres ini dikeluarkan dengan alasan meningkatnya eskalasi konflik bersenjata yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang dinilai mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hasil analisis yuridis menunjukkan bahwa konsiderans “Menimbang” dalam Keppres No. 28 Tahun 2003 secara normatif telah memenuhi unsur-unsur objektif yang ditetapkan dalam Pasal 1 Perppu No. 23 Tahun 1959. Unsur pemberontakan, kerusuhan bersenjata, serta ancaman terhadap eksistensi negara dinyatakan secara eksplisit sebagai dasar penerbitan keputusan tersebut. Oleh karena itu, secara formal-yuridis, penetapan keadaan bahaya melalui Keppres No. 28 Tahun 2003 dapat dinilai sah menurut hukum.

Namun demikian, penelitian ini juga menunjukkan bahwa kesesuaian secara normatif tidak selalu berbanding lurus dengan legitimasi substantif.

Implementasi kebijakan darurat militer di Aceh memperlihatkan adanya penggunaan kewenangan luar biasa yang berdampak luas terhadap kehidupan sipil dan hak-hak dasar warga negara.

3. Mekanisme Pengawasan dan Pertanggungjawaban Kewenangan Presiden

Dalam negara hukum demokratis, kewenangan besar yang dimiliki Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya harus disertai dengan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban. Secara normatif, Perppu No. 23 Tahun 1959 tidak mewajibkan adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebelum Presiden menetapkan keadaan bahaya. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan legislatif bersifat terbatas dan lebih menekankan pada tanggung jawab politik Presiden. Meskipun demikian, praktik ketatanegaraan dalam kasus Keppres No. 28 Tahun 2003 menunjukkan adanya pengawasan politik secara de facto melalui konsultasi Presiden dengan DPR. Konsultasi tersebut, meskipun tidak bersifat mengikat secara yuridis, berfungsi sebagai sarana legitimasi politik dan penerapan asas kehati-hatian dalam pengambilan keputusan.

Selain pengawasan politik, mekanisme

pengawasan juga dilakukan melalui pembatasan waktu pemberlakuan keadaan bahaya. Keppres No. 28 Tahun 2003 menetapkan jangka waktu enam bulan, yang berfungsi sebagai kontrol agar kewenangan darurat tidak berlaku tanpa batas. Struktur komando yang hierarkis antara Presiden sebagai Penguasa Darurat Militer Pusat dan Panglima Daerah Militer sebagai penguasa darurat daerah juga menjadi bentuk pengawasan internal.

Dalam aspek pertanggungjawaban, Presiden tetap dapat dimintai pertanggungjawaban politik melalui mekanisme pemakzulan sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945. Selain itu, pertanggungjawaban hukum tetap melekat melalui pengujian terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya asas proporsionalitas dan larangan penyalahgunaan wewenang.

4. Implikasi Penetapan Keadaan Bahaya terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara

Penetapan keadaan bahaya membawa implikasi serius terhadap perlindungan hak asasi manusia. UUD 1945 memang memberikan ruang pembatasan hak melalui Pasal 28J, namun pembatasan tersebut harus dilakukan secara

proporsional dan tidak melanggar hak-hak yang bersifat non-derogable sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan darurat militer di Aceh menimbulkan pembatasan signifikan terhadap hak kebebasan bergerak, berkumpul, berkomunikasi, dan memperoleh informasi. Pembatasan tersebut secara formal memiliki dasar hukum dalam Perppu No. 23 Tahun 1959, namun dalam implementasinya sering kali melampaui prinsip proporsionalitas. Penutupan akses bagi media dan lembaga kemanusiaan, serta pembatasan mobilitas masyarakat sipil, menciptakan ruang minim pengawasan publik.

Lebih jauh, penelitian ini menemukan adanya pelanggaran serius terhadap hak kebebasan pribadi, termasuk penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang disertai penyiksaan. Praktik ini merupakan pelanggaran langsung terhadap hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, khususnya hak untuk tidak disiksa dan hak untuk hidup. Data empiris mengenai korban sipil, pengungsian massal, kerusakan infrastruktur pendidikan dan kesehatan, serta krisis kemanusiaan

menunjukkan bahwa implementasi keadaan bahaya di Aceh telah berdampak sistemik terhadap kesejahteraan warga negara.

Dengan demikian, meskipun penetapan keadaan bahaya di Aceh memiliki legitimasi normatif berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 dan Perppu No. 23 Tahun 1959, implementasinya gagal memenuhi standar konstitusional dalam perlindungan hak asasi manusia. Hal ini menegaskan bahwa kewenangan darurat harus digunakan secara sangat terbatas, proporsional, dan diawasi secara ketat agar tidak berubah menjadi instrumen pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai *Kewenangan Presiden dalam Penetapan Keadaan Bahaya Ditinjau dari Pasal 12 UUD 1945*, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: Kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 merupakan kewenangan konstitusional yang bersifat diskresioner, namun tidak absolut, karena pelaksanaannya harus memenuhi syarat dan ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959.

Penggunaan kewenangan Presiden dalam menetapkan keadaan bahaya berada dalam kerangka pengawasan dan pertanggungjawaban konstitusional, baik melalui mekanisme politik, pembatasan jangka waktu keadaan bahaya, maupun prinsip negara hukum yang menuntut akuntabilitas setiap tindakan pemerintah.

Penetapan keadaan bahaya berimplikasi pada pembatasan hak-hak konstitusional warga negara, sehingga penerapannya harus dilakukan secara proporsional dan tidak melanggar hak asasi manusia yang bersifat tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah

Konstitusi RI, 2007.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Gama Media, 2008.

Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001.

Susanti, Dyah Ochtorina dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Zed, Mestika. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2008.

Jurnal Ilmiah

Adhari, Agus. "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Nasional Terakreditasi SINTA*, November 2019.

Komendangi, Rivanka Amelia Nursyahbani. "Eksistensi Kewenangan Presiden dalam Penetapan Keadaan Darurat." *Jurnal Multidisiplin Indonesia*,

Vol. 3 No. 2, Desember 2024.

Pemerintah Pengganti Undang-
Undang Nomor 23 Tahun 1959
tentang Keadaan Bahaya.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia Tahun 1945. Peraturan

