LEGALITAS DEKRIT PRESIDEN 5 JULI 1959 DAN PENGARUHNYA BAGI PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Danang Risdiarto[1]
Badan Pembinaan Hukum Nasional
Phone: 08119000983
Email : risdiarto@bphn.go.id - risdiarto@yahoo.com

Abstract

The failure to return to the 1945 Constitution through the Constituent Assembly and a series of political events during the period of liberal democracy reached its climax on July 5, 1959. President Soekarno at the Merdeka Palace announced the Presidential Decree on the dissolution of the Constituent Assembly and the re-enactment of the 1945 Constitution within the framework of Guided Democracy. There are differences of opinion of experts regarding the legality of the Presidential Decree. Some scholars say the Decree is an unconstitutional way that Soekarno's government took after seeing the failure of the Constituent Assembly. While the other opinion mentions the legal basis of Decree July 5, 1959 is staatsnoodrecht which refers to state emergency. Although initially received the full support of the House of Representatives, based on the July 22, 1959 hearing and the support of the legal opinion of July 11, 1959 from the Chairman of Professor Wirjono Prodjodikoro MA followed by the issuance of Presidential Decree (Keppres) Number 150 of 1959 on Returning to the 1945 Constitution, finally proved, the birth of the decree was at the same time the birth of Soekarno as a new dictator with the concept of Guided Democracy. The results showed that the enactment of the Presidential Decree was strongly influenced by the political situation that developed at the time. Although the Decree is legally valid, because it is based on State Emergency Law, but its legality still has to wait for constitutional stipulation of the law. Presidential Decree is the product of politics and therefore the influence is so great for democracy in a country that it is prone to be misused by interested parties.

Keywords : legality, presidential decree, constitutional system, democracy

Abstrak

Gagalnya usaha untuk kembali ke UUD 1945 melalui Konstituante dan rentetan peristiwa politik selama masa demokrasi liberal mencapai klimaksnya pada tanggal 5 Juli 1959. Presiden Soekarno di Istana Merdeka mengumumkan Dekrit Presiden mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka Demokrasi Terpimpin. Terdapat perbedaan pendapat para ahli mengenai legalitas Dekrit Presiden tersebut. Beberapa ahli menyebutkan Dekrit adalah suatu cara yang tidak konstitusional yang ditempuh pemerintahan Soekarno setelah melihat gagalnya Konstituante. Sedangkan pendapat yang lain menyebutkan dasar hukum Dekrit 5 Juli 1959 adalah Staatsnoodrechtyang merujuk pada keadaan darurat negara. Meski awalnya mendapat dukungan penuh DPR, berdasarkan sidang tanggal 22 Juli 1959, dan dukungan berupa pendapat hukum 11 Juli 1959 dari Ketua MA Profesor Wirjono Prodjodikoro yang diikuti dengan keluarnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945, sejarah akhirnya membuktikan, lahirnya dekrit itu sekaligus merupakan kelahiran Soekarno sebagai diktator baru dengan konsep Demokrasi Terpimpinnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berlakunya Dekrit Presiden sangat dipengaruhi situasi politik yang berkembang pada saat itu. Meskipun Dekrit itu sah secara hukum, karena didasarkan pada Hukum Darurat Negara, tetapi legalitasnya masih harus menunggu penetapan hukum secara konstitusional. Dekrit Presiden adalah produk politik oleh sebab itu pengaruhnya sangat besar bagi demokrasi di suatu negara sehingga rawan untuk disalahgunakan oleh pihak yang berkepentingan..

Kata kunci : legalitas, dekrit presiden, ketatanegaraan, demokrasi.

A. Pendahuluan

Salah satu peristiwa besar dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah diumumkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dekrit ini menegaskan untuk memberlakukan kembali

1 Fungsional di Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional

UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Jika dibuat dalam periodisasi, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah periode keempat sejarah konstitusi Indonesia pasca Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Periode pertama 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949, menggunakan UUD 1945. Periode kedua, penggunaan Konstitusi RIS, mulai 27 Desember 1949 hingga 17 Agutus 1950. Periode ketiga, 17 Agustus 1950-1959, menggunakan UUD Sementara.[2]

Lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak bisa dilepaskan dari kegagalan Konstituante membentuk sebuah UUD baru pengganti UUD Sementara 1950. Konstituante gagal mencapai kata sepakat karena tak ada satu kekuatan politik di Konstituante berhasil mendapatkan 2/3 suara yang hadir. Satu kekuatan hanya bisa mendapatkan lebih dari sepertiga tetapi tak sampai dua pertiga. Anggota Konstituante terbelah mengenai paham kenegaraan yang hendak diterapkan dalam konstitusi. Ada juga yang menganggap Dekrit 5 Juli 1959 lahir karena momentumnya pas untuk melontarkan gagasan Demokrasi Terpimpin.

Gagalnya usaha untuk kembali ke UUD 1945 melalui Dewan Konstituante dan rentetan peristiwa-peristiwa politik selama masa demokrasi liberal mencapai klimaksnya pada bulan Juni 1959 sehingga akhirnya mendorong Presiden Soekarno untuk sampai kepada kesimpulan bahwa telah muncul suatu keadaan kacau yang membahayakan kehidupan negara. Atas kesimpulannya tersebut, Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959, dalam suatu acara resmi di Istana Merdeka mengumumkan Dekrit Presiden mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka sebuah sistem demokrasi yakni Demokrasi Terpimpin.

Konsep Demokrasi Terpimpin pertama kali diumumkan oleh Presiden Soekarno dalam pembukaan sidang Konstituante pada tanggal 10 November 1956. Demokrasi Terpimpin adalah sebuah sistem demokrasi yang berjalan antara tahun 1959 sampai 1966, dimana dalam sistem demokrasi ini seluruh keputusan diputuskan oleh pemimpin negara yang pada waktu itu dipegang Presiden Soekarno.

Lalu, apakah Dekrit Presiden itu konstitusional? Krisna Harahap menyebutkan Dekrit adalah 'suatu cara yang tidak konstitusional' yang ditempuh pemerintahan Soekarno setelah melihat kenyataan gagalnya Konstituante.[3] Dalam buku *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, dua dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, menyebutkan dasar hukum Dekrit 5 Juli 1959 adalah *Staatsnoodrecht*. Hal ini sama dengan pendapat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Orde Baru seperti bisa dibaca dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.[4]

Staatsnoodrecht adalah sebutan untuk hukum tata negara darurat. Istilah ini merujuk pada keadaan darurat negara. Menurut Mr. Herman Sihombing, dalam bukunya *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, dalam pengertian subjektif hukum tata negara darurat, kewenangan penguasa negara untuk menyatakan adanya bahaya meskipun belum atau tidak ada aturan tertulis untuk itu terlebih dahulu. Jadi, keleluasaan penguasa atau pemerintah negara selaku subjek hukum tata negara pendukung dan badan utama yang berhak dalam keadaan darurat itu. Ada atau tidak sungguh-sungguh bahaya itu, pemerintah diberi hak kekuasaan untuk menyatakan adanya bahaya[5].

Dalam Lampiran TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 disebutkan bahwa Dekrit 5 Juli 1959 merupakan salah satu dari sumber tertib hukum. Ia menjadi 'sumber hukum' bagi berlakunya kembali UUD 1945, sejak 5 Juli 1959. Ia dikeluarkan 'atas dasar hukum darurat negara' mengingat keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa, dan bangsa. Disebutkan pula bahwa "Meskipun Dekrit 5 Juli 1959 itu merupakan suatu tindakan darurat, namun kekuatan hukumnya bersumber pada dukungan seluruh rakyat Indonesia", terbukti dari persetujuan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 secara aklamasi pada 22 Juli 1959.

2 http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11776#.WnQpO7xl_s0
3 Krisna Harahap, Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5, Dilengkapi Kajian Komprehensif Komisi Konstitunsi & DPD RI, (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009)
4 Memori tentang Dekrit Presiden 5 Juli 1959 http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5779f4ef1baf4/memori-tentang-dekrit-presiden-5-juli-1959
5 Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, (Djambatan: Jakarta, 1996), hlm. 1-24

Menurut Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, keluarnya Dekrit Presiden pada 1959 oleh Presiden Soekarno, sama sekali berbeda dengan keadaan Presiden Abdurrahman Wahid saat mengeluarkan Maklumat Presiden tanggal 23 Juli 2001. Pada tahun 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit untuk menyelamatkan bangsa dan negara. Sedangkan pada 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Maklumat untuk menyelamatkan posisinya sebagai presiden.

Hal senada diungkapkan Prof. Jimly Ashidiqie, menurutnya dekrit hanya dapat dikeluarkan dalam tiga keadaan. **Pertama**, negara dalam situasi perang dimana segalanya menjadi darurat dan diperbolehkan membuat peraturan yang melanggar hukum sebelumnya. **Kedua**, negara dalam kekacauan dan dekrit dikeluarkan untuk menghentikan kekacauan tersebut. Sedangkan kondisi terakhir yang memungkinkan dikeluarkannya dekrit adalah fungsi-fungsi kenegaraan dalam keadaan darurat. Dalam kondisi ini dapat dikeluarkan peraturan dalam bentuk Perppu untuk mengatasi keadaan ini.

Lebih lanjut Prof Dr. Yusril Ihza Mahendra menjelaskan bahwa Dekrit Presiden bisa menjadikan seorang presiden sebagai pahlawan. Namun bisa juga malah menjadikan seorang presiden sebagai pengkhianat. Kalau presiden berhasil pertahankan dekrit, dia bisa dianggap sebagai pahlawan penyelamat negara yang berada dalam keadaan darurat. Sebaliknya, jika presiden gagal pertahankan dekrit, dia bisa dituduh pengkhianat dan dapat dituntut di muka pengadilan. Karena itu jika presiden mau keluarkan dekrit, dia harus menghitung betul kekuatan politik dan rakyat yang akan mendukungnya. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah tindakan revolusioner di luar hukum dan konstitusi. Karena itu keabsahan dekrit bukan harus dilihat dari sudut *staatsnoodrechts* atau *noodstaatsrecht*. Keabsahannya, sejauh mana presiden mampu mempertahankan dekrit itu. Kalau dia berhasil dan dekrit diterima rakyat, maka dekrit menjadi sah.[6]

Presiden Soekarno berani mengeluarkan Dekrit tahun 1959 karena didukung oleh TNI seluruhnya melalui Jenderal Abdul Haris Nasution, yang lebih dulu sudah umumkan negara dalam status darurat perang/SOB. Dalam keadaan SOB, Nasution memberangus semua media, kecuali RRI. Pertemuan-pertemuan politik dilarang tentara, jam malam diberlakukan. Di DPR dan Konstituante, PNI, PKI serta beberapa partai lain mendukung rencana dekrit dan kekuatan mereka kira-kira 52 persen. Yang menentang rencana dekrit ialah Masyumi, NU dan PSII dengan kekuatan di Parlemen dan Konstituante sekitar 48 persen. Dalam kondisi seperti itu, ditambah pengaruh pribadinya yang luar biasa, Soekarno berhasil pertahankan dekrit, maka tindakan revolusi hukum yang dilakukan oleh Soekarno dianggap sah secara konstitusi.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini juga menjadi awal lahirnya sistem Demokrasi Terpimpin. Demokrasi terpimpin merupakan sebuah system demokrasi dimana seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpin negara, kala itu Presiden Soekarno. Akibat dari diterapkannya sistem Demokrasi Terpimpin ini diantaranya adalah pendapat anekspor Indonesia menurun, cadangan devisa menurun, inflasi terus menaik dan korupsi kaum birokrat dan militer menjadi wabah sehingga situasi politik Indonesia menjadi sangat labil dan memicu banyaknya demonstrasi di seluruh Indonesia, terutama dari kalangan buruh, petani, dan mahasiswa. Sedangkan kondisi perekonomian carut marut pada masa Demokrasi Terpimpin. Salah satu "penyakit kronis" yang melanda perekonomian Indonesia adalah inflasi. Tahun 1960 inflasi di Indonesia mencapai 21,53%, dan semakin parah pada penghujung masa demokrasi terpimpin yang mencapai 660%.

Atas berbagai permasalahan itulah pada kesempatan kali ini penulis akan membahas mengenai legalitas Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dalam sistem hukum di Indonesia dan pengaruhnya bagi perkembangan demokrasi di Indonesia.

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Latar Belakang Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Di Indonesia dekrit terjadi 2 kali yaitu pada masa pemerintahan Soekarno dan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Adapun dekrit yang berhasil dilakukan adalah pada masa Soekarno, dalam artian dekrit pada masa ini membawa perubahan yang cukup drastis

6 http://news.liputan6.com/read/516017/yusril-dekrit-bisa-jadikan-presiden-pahlawan-atau-pengkhianat

pada Indonesia yaitu sebagai pengakhir masa pemerintahan yang menggunakan sistem demokrasi parlementer. Demokrasi parlementer ini sering dijadikan penyebab utama dari adanya banyak peristiwa yang sekiranya membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, seperti gejala provisialisme, gerakan separatis, jatuh bangunnya kabinet yang dimulai dari kabinet Natsir (1950) sampai kabinet Juanda (1959), dan gagalnya Konstituante dalam merumuskan UUD yang baru.

Untuk hal yeng terakhir yaitu gagalnya Konstituante dalam menyusun UUD yang baru memperkuat keinginan Presiden Soekarno untuk segera melaksanakan dekritnya, bahkan hal inilah yang menjadi krusial dalam pelaksanaan dekrit ini kerena UUD 1945 kembali diberlakukan menggantikan UUDS yang dianggap belum sempurna. Secara teoritik, pergantian konstitusi memungkinkan pengaruh pada perubahan struktur pemerintahan negara, perubahan dasar filsafat negara, tujuan negara atau juga kebijakan negara. Konstituante yang diharapkan mampu menghasilkan UUD baru dan bersifat tetap ternyata tidak dapat menyelesaikan tugas utamanya itu. Kemacetan jalannya sidang Konstituante pada tahun 1957-1959 membuat Presiden Soekarno untuk segera bertindak, karena kemungkinan akan adanya perpecahan bangsa akibat gagalnya Konstituante lebih utama daripada hanya mengikuti jalannya konstitusi menurut UUDS.

Ketika itu daerah-daerah di Indonesia mengalami pergolakan, dimulai pada tahun 1956 dengan berdirinya Dewan Banteng, Dewan Gajah, Dewan Garuda, Dewan Manguni, Dewan Mangkurat. Kemudian meningkat menjadi PRRI/Permesta dan akhirnya menjadi RPI (Republik Persatuan Indonesia). Dalam mengatasi pergolakan tersebut, pihak tentara dan pemerintah menggunakan cara yang cukup keras sehingga mereka (tentara) tidak disukai oleh masyarakat umum. Alasan penggunaan cara keras itu sendiri adalah berdasarkan undang-undang darurat perang. Hal inilah yang memberikan peluang kepada pihak-pihak tertentu untuk mengeluarkan anggapannya bahwa kekuasaan tentara harus dibatasi.

Pada tanggal 22 April 1959 Presiden Soekarno berpidato di depan sidang Konstituante dan mengatasnamakan pemerintah menganjurkan agar Konstituante dianjurkan untuk menetapkan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara Indonesia yang formil. Sebelum Konstituante menerima atau menolak usul pemerintah itu, terlebih dahulu dari blok Islam datang dan mengusulkan amandemen untuk mengembalikan kata-kata "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya" kedalam pembukaan UUD 1945. Usul dari pemerintah dan juga faksi Islam tersebut ditolak oleh Konstituante dalam sidangnya tanggal 29 Mei 1959 dengan perbandingan suara 201 (setuju) lawan 256 (menolak). Pada tanggal 30 Mei 1959 baru dilakukan pemungutan suara terhadap usul pemerintah kembali kepada UUD 1945 (tanpa perubahan). Hasilnya adalah 269 lawan 199, sedang yang hadir pada waktu itu 474 orang anggota, jadi dengan demikian tidak tercapai 2/3 seperti yang diisyaratkan oleh Pasal 37 UUDS 1945.

Sesuai dengan ketentuan tata tertib Konstituante, maka dilakukan pemungutan suara dua kali lagi. Pemungutan suara terakhir dilakukan pada tanggal 2 Juni 1959, namun dalam pemungutan ini juga tidak tercapai *kuorum* seperti disebut di atas. Mulai keesokan harinya, yakni tanggal 3 Juni 1959 mengadakan reses yang kemudian untuk selama-lamanya. Untuk mencegah akses-akses politik sebagai akibat dari ditolaknya usul pemerintah oleh Konstituante, maka KSAD Jenderal TNI A.H. Nasution atas nama pemerintah/penguasa perang (Peperpu), mengeluarkan peraturan tentang pelarangan mengadakan kegiatan-kegiatan politik yang belaku mulai tanggal 3 Juni 1959 jam 06.00 WIB. Adanya kegagalan yang dilakukan oleh Konstituante dalam sidang yang sudah ketiga kalinya ternyata berdampak pada makarnya anggota-anggota Konstituante lain dari fraksi PNI dan PKI yang tidak akan menghadiri sidang-sidang lagi, walaupun Konstituante sendiri yang mengadakannya. Hal ini ternyata menimbulkan dampak negatif bagi kelangsungan ketatanegaraan dan kesatuan negara Indonesia, serta menghalangi jalanya pembangunan bangsa. Dalam waktu-waktu yang kritis inilah Presiden Soekarno dan TNI muncul sebagai kekuatan politik yang diharapkan dapat mengatasi kemacetan politik.

Rentetan peristiwa politik tersebut kemudian mendorong Presiden Soekarno pada hari Minggu tanggal 5 Juli 1959 jam 17.00 WIB di Istana Merdeka mengumumkan Dekrit Presiden. Isi pokok dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 antara lain adalah :

1. Menetapkan pembubaran Konstituante
2. Menetapkan kembali UUD 1945 bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan tidak berlaku lagi UUDS 1950.
3. Membentuk MPRS yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan golongan dari daerah.
4. Membentuk DPA sementara.

Kedua badan yang disebut di atas akan dibentuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden ini, maka Kabinet Djuanda dibubarkan dan pada tanggal 9 Juli 1959 diganti dengan Kabinet Kerja. Dalam Kabinet ini Presiden Soekarno bertindak sebagai Perdana Menteri, sedangkan Djuanda menjadi Menteri Pertama.

Pemberlakuan UUD 1945 yang pada awalnya adalah keinginan dari Nasution, yang tidak melalui saluran konstitusi, tetapi melalui Dekrit Presiden. Pelaksanaan lebih lanjut atas berlakunya kembali UUD 1945, sangat pula ditentukan oleh peristiwa politik yang sedang berlangsung dalam negara. Atas dasar Manifesto Politik (Manipol) serta ditampilkannya semboyan "revolusi belum berakhir". Mulailah kebijakan negara dilancarkan, baik penggalangan kekuatan politik yang dikenal dengan akronimnya "NASAKOM", maupun hal-hal yang kemudian dianggap menyimpang dari UUD 1945. Seharusnya berdasarkan hukum dekrit, maka apa yang diatur berikutnya ialah harus sesuai dengan UUD 1945 itu sendiri. Dekrit telah selesai berlakunya ketika telah menetapkan berlakunya UUD 1945 itu sebagai pengganti UUDS dan ketentuan-ketentuan lain yang disebutkan di dalamnya.

Dekrit ini juga menjadi dasar bagi Presiden Soekarno untuk menerapkan konsep Demokrasi Terpimpin. Konsep Demokrasi Terpimpin pertama kali diumumkan oleh Presiden Soekarno dalam pembukaan sidang Konstituante pada tanggal 10 November 1956. Demokrasi Terpimpin adalah sebuah sistem demokrasi yang berjalan antara tahun 1959 sampai 1966, dimana dalam sistem demokrasi ini seluruh keputusan pemimpin negara yang pada waktu itu dipegang oleh Presiden Soekarno. Adapun ciri-ciri dari Demokrasi Terpimpin yaitu sebagai berikut :

a) Dominasi presiden
b) Tidak berfungsinya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara
c) Makin berkembangnya paham komunisme
d) Makin besarnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi munculnya Demokrasi Terpimpin, yaitu sebagai berikut :

a) Kegagalan Badan Konstituante dalam menyusun undang-undang baru. Kegagalan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan pendapat dalam anggota dan konstituante tidak dapat menghasilkan kesepakatan.
b) Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

   Dalam mengeluarkan Dekrit Presiden yang bertujuan untuk menyelamatkan negara dalam kondisi yang genting.
c) Munculnya gerakan-gerakan separatisme.

   Gerakan separatisme adalah suatu gerakan yang ingin mengambil alih kekuasaan secara paksa. Gerakan-gerakan separatisme yang muncul pada masa Demokrasi Terpimpin menyebabkan ketidakstabilan politik dalam negeri, sehingga saling mengacaukan keamanan juga dapat menyebabkan disintegrasi bangsa atau perpecahan.
d) Sering berganti-ganti kabinet.

   Kehidupan politik pada masa Demokrasi Terpimpin juga ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet sehingga menimbulkan munculnya ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah sebab banyak program kerja dan masing-masing program kerja dari kabinet tersebut tidak dapat direalisasikan dengan baik.
e) Munculnya persaingan pada masing-masing parpol.

Kehidupan politik pada masa Demokrasi Terpimpin ini ditandai dengan munculnya persaingan yang tidak sehat dan saling menjatuhkan oleh masing-masing parpol, sehingga menyebabkan ketidakstabilan politik dan perpecahan bangsa.

2. Legalitas Dekrit dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Secara umum Dekrit merupakan suatu keputusan pemerintah yang berisi keputusan dan pengumuman, baik yang ditujukan kepada warga negara atau masyarakat dalam suatu negara maupun kepada seluruh masyarakat dunia.

Kata "dekrit" berasal dari bahasa Latin yaitu "*decretum*", dalam bahasa Perancis "*dêcret*",

dalam bahasa Jerman "*dekret*", dalam bahasa Inggris "*decree*", dan dalam bahasa Belanda "*decreet*". Di zaman Romawi perkataan "*decretum*" mengandung arti sebagai suatu keputusan yang diambil di luar kebiasaan atau sebagai keputusan yang luar biasa dari kaisar atau para pejabat tinggi (praetor). Menurut Modern *American Encyclopedia* perkataan "*decretum*" diartikan sebagai suatu ketetapan dari penguasa mengenai suatu hal yang sedang jadi persoalan dan harus mendapat penyelesaian secara luar biasa karena keadaan tertentu. Sesuai dengan arti dekrit seperti diterangkan di atas, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah juga merupakan suatu ketetapan penguasa di dalam keadaan luar biasa untuk menyelamatkan kehidupan bangsa dari berbagai kemungkinan yang membahayakan.

Dasar hukum dari Dekrit adalah hukum tidak tertulis atau biasa disebut dengan hukum negara darurat, artinya apabila keadaan negara darurat, pemerintah dapat mengambil suatu keputusan demi bangsa secara obyektif karena peraturan belum ada. Menurut Prof Mr. Muh Yamin, dekrit adalah ”Hukum Darurat Ketatanegaraan” yang dilakukan secara terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi.[7]

Menurut Jimly Asshidiqie, Hukum Tata Negara Darurat diterjemahkan menjadi staatsnoodrecht, yang membahas mengenai hukum negara darurat atau negara dalam keadaan bahaya (*nood*). Perkataan ”nood” dalam ”staatsnoodrecht” menunjuk pada keadaan darurat negara[8].

Sehubungan dengan hal itu Jimly Asshiddiqie juga menyebutkan bahwa dekrit hanya dapat dikeluarkan dalam tiga keadaan. Pertama, negara dalam situasi perang dimana segalanya menjadi darurat dan diperbolehkan membuat peraturan yang melanggar hukum sebelumnya. Kedua, negara dalam kekacauan dan dekrit dikeluarkan untuk menghentikan kekacauan tersebut. Sedangkan kondisi terakhir yang memungkinkan dikeluarkannya dekrit adalah fungsi-fungsi kenegaraan dalam keadaan darurat. Dalam kondisi ini dapat dikeluarkan peraturan dalam bentuk Perppu untuk mengatasi keadaan ini.[9]

Dekrit menurut Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra tidak memiliki kedudukan dan dasar dalam konstitusi Indonesia, dari segi sosiologis maupun politis. Oleh sebab itu, Presiden diminta tidak mengeluarkan dekrit. Contoh konkretnya saja pada saat Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Maklumat Presiden untuk mempertahankan posisinya sebagai Presiden, namun tidak direspon oleh MPR/DPR dan TNI apalagi rakyat pada saat itu. Berbeda kondisi dengan dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno yang mengeluarkan dekrit untuk menyelamatkan bangsa terkait kisruh kabinet dan kembalinya Indonesia kepada UUD 1945.[10]

Maklumat Presiden Gus Dur tertanggal 22 Juli 2001 pada hakikatnya adalah dekrit sebagaimana dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959. Kedua dekrit itu dikeluarkan berdasar teori hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*). Lebih spesifik, keduanya berlandaskan teori hukum darurat negara yang bersifat subyektif dan tidak tertulis (*subjectieve staatsnoodrechtatauongeschreven staatsnoodrecht*). Artinya, klasifikasi negara dalam keadaan darurat yang menjadi syarat keluarnya dekrit, ditetapkan menurut pendapat subyektif presiden pribadi selaku kepala negara, tanpa berdasar ketentuan hukum perundang-undangan. Karena itu, dekrit adalah produk hukum yang istimewa dan merupakan penyimpangan mendasar dari fungsi presiden yang melaksanakan hukum (eksekutif), menjadi fungsi presiden selaku pembuat hukum (legislatif). Asas hukum yang mendasari penyimpangan itu adalah: masa (situasi) yang tidak normal, harus dihadapi dengan hukum yang tidak normal pula (*abnormale recht voor abnormale tijd*).

Lebih dari itu isi dekrit-pun "wajib" bertentangan dengan konstitusi atau dimaksudkan sebagai tindakan ekstra konstitusional. Bila tidak, urgensi format dekrit menjadi tidak perlu dan presiden cukup mengeluarkan hukum darurat semacam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang memuat secara tertulis kriteria-kriteria obyektif hukum darurat negara

7 Hak Asasi dalam UUD 1945. Muhammad Yamin Menjelaskan Jaminan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi oleh A. Patra M. Zen dan Jaime Angelique http://apatra.blogspot.co.id/2007/04/hak-asasi-dalam-uud-1945-muhammad-yamin.html
8 Jimly Ashiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 14-15
9 Ibid hlm. 205-225
10 Yusril Ihza Mahendra: Dekrit Absah Jika Diterima Rakyat http://www.gatra.com/hukum-1/24814-yusril-dekrit-absah-jika-diterima-rakyat.html

(*objectieve staatsnoodrechtataugeschreven staatsnoodrecht*).

Karena sifat keistimewaan dan penyimpangan itulah maka, dekrit hanya dapat berujung pada dua kemungkinan, penyelamatan negara sebagaimana tujuannya atau sebaliknya hancurnya negara karena lahirnya pemerintahan baru yang otoriter. Keselamatan negara akan terwujud bila subyektivitas presiden dalam mengukur negara dalam keadaan bahaya betul-betul didasarkan pada kondisi nyata ancaman bahaya dan lepas dari kepentingan politik sang presiden sendiri. Sebaliknya, bila kepentingan-kepentingan pribadi presiden mendominasi alasan keluarnya dekrit, maka dekrit itu akan menjelma menjadi upaya politisasi negara darurat hukum untuk kepentingan politik presiden semata[11] .

3. Syarat Pemberlakuan Dekrit menurut Hukum Tata Negara

Hukum tata negara darurat menurut doktrin ada dua yakni hukum tata negara darurat objektif dan subjektif. Hukum tata negara darurat subjektif adalah hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang atau bahkan ketentuan undang-undang dasar. Sedangkan hukum tata negara darurat objektif adalah hukum tata negara yang berlaku ketika negara berada dalam keadaan darurat, bahaya, atau genting.[12]

Keadaan bahaya atau darurat harus dapat didefinisikan. Pemberian cakupan ini bertujuan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Karena dalam keadaan tersebut negara dapat melakukan tindakan apapun termasuk membatasi hak warga negara. Sehingga negara perlu melanggar prinsip yang dianutnya sendiri guna menyelamatkan diri dari keadaan tersebut.

Dalam konstitusi diatur tentang keadaan darurat pada Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945 yang berbunyi:

Pasal 12 : "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang"

Pasal 22 : "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Penggunaan kedua pasal tersebut sangat berbeda yakni Pasal 12 UUD 1945 lebih berfokus pada kewenangan Presiden selaku kepala negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari gangguan luar negara, sedangkan penggunaan Pasal 22 UUD 1945 berada pada ranah (domain) pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu. Dengan demikian lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak. Pengaturan tersebut tidak dilakukan secara tegas sehingga sulit mengetahui apakah suatu peristiwa dapat dikategorikan sebagai keadaan darurat.

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya membagi keadaan darurat menjadi tiga yakni darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Pasal 1 Undang-Undang tersebut mengatur kriteria untuk menentukan suatu keadaan darurat, apabila:

1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian 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.
3. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Penjelasan Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa: Undang-undang keadaan bahaya yang dimaksud itu tidak lain daripada suatu peraturan yang menentukan bagaimana batas-batas kekuasaan yang harus diberikan dalam hal-hal yang tertentu, supaya penguasa yang bertanggung jawab dapat melakukan tugasnya dengan seksama. Di luar peraturan keadaan bahaya itu tidak ada pembatasan dari hak-hak yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang dan juga tidak ada alasan dalam keadaan bahaya untuk mengesahkan tindakan-tindakan menurut pandangan sendiri-sendiri diluar kekuatan undang-undang keadaan bahaya itu. Hal tersebut bermaksud supaya ada pegangan jelas bagi penguasa-penguasa dalam keadaan bahaya

11 No More Dekrit, oleh Denny Indrayana perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F28123/No%20More.htm
12 https://fatahilla.blogspot.co.id/2009/07/hukum-tata-negara-darurat.html

dan ada ketentuan yang dapat dipegang oleh rakyat, agar penguasa-penguasa tidak begitu saja dapat memakai kekuasaan-kekuasaan dan dengan cara yang tidak selayaknya.

Dari segi hukum tata negara, pakar hukum Prof. Jimly Ashiddiqie menyatakan kriteria keadaan bahaya adalah:[13]

1. keadaan bahaya karena ancaman perang yang datang dari luar;
2. keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri;
3. keadaan bahaya karena perang di dalam negeri atau pemberontakan;
4. keadaan bahaya karena kerusuhan social;
5. keadaan bahaya karena bencana alam;
6. keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu;
7. keadaan bahaya karena kondisi keuangan Negara;
8. keadaan lain dimana fungsi konstitusional tidak dapat bekerja.

Keadaan darurat atau bahaya menuntut negara untuk mengambil tindakan sesegera mungkin dan meminimalisir resiko yang terjadi. Dalam keadaan darurat negara bisa mengurangi sebagian dari hak asasi manusia, namun negara tidak boleh mengurangi sedikit-pun hak dasar manusia (*non derogable rights*). Hukum tata negara darurat menjadi penting karena terkait dengan pelanggaran hak dasar warga negara yang mungkin terjadi dalam keadaan darurat tersebut. Keadaan darurat membolehkan apa yang tidak boleh sebagaimana istilah "*onrecht word rech*", yang semula tidak boleh menjadi boleh atau bahkan melarang hal yang semula dibolehkan

Indikator bahwa dekrit semata-mata dikeluarkan karena negara dalam kondisi benar-benar genting adalah bila dekrit itu memenuhi dua syarat utama. **Pertama**, merupakan satu-satunya cara yang dapat dilakukan untuk menyelamatkan negara dalam keadaan bahaya (*absolutely necessary in the interest of the nation*) dan; **Kedua**, harus memenuhi teori keseimbangan (*evenwichtstheorie*) antara bahaya yang datang dengan tindakan dan isi dekrit yang dikeluarkan.

Yang paling memenuhi kedua indikator itu adalah bila negara dalam keadaan bahaya karena perang atau negara darurat karena bencana alam. Kedua kondisi itulah yang sebaiknya merupakan kriteria perlunya dikeluarkan dekrit. Di luar kedua kondisi itu, sifat alamiah kekuasaan cenderung mengontaminasi niat baik dekrit untuk penyelamatan negara, menjadi penyelamatan kekuasaan penguasa belaka.

4. Pengaruh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 bagi Demokrasi di Indonesia

Meski terlihat sedang menyelamatkan negara dari perpecahan karena asumsi kebuntuan pembuatan konstitusi di Konstituante, Dekrit Presiden sebenarnya juga mengandung usaha untuk merebut kembali posisi sebagai kepala pemerintahan - selain kepala negara - yang sudah lama hilang dari genggaman Soekarno karena sistem pemerintahan parlementer yang memberikan kuasa pemerintahan ke tangan perdana menteri. Kepentingan politik Soekarno itulah yang bertemu dengan hasrat politik kelompok militer yang kemudian mendorong dikeluarkannya dekrit dan mengamankan pelaksanaannya.

Meski juga awalnya mendapat dukungan penuh DPR, berdasar sidang 22 Juli 1959, dan dukungan berupa pendapat hukum 11 Juli 1959 dari Ketua MA Profesor Wirjono Prodjodikoro yang diikuti dengan keluarnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945, sejarah akhirnya membuktikan, lahirnya dekrit itu sekaligus merupakan kelahiran Soekarno sebagai diktator baru dengan konsep Demokrasi Terpimpinnya.

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka negara kita memiliki kekuatan hukum untuk menyelamatkan negara dan bangsa Indonesia dan ancaman perpecahan. Sebagai tindak lanjut dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka dibentuklah beberapa lembaga negara yakni: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR - GR). Dalam pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita". Pidato yang terkenal dengan sebutan "Manifesto Politik Republik Indonesia" (MANIPOL) ini oleh DPAS dan MPRS dijadikan sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Menurut Presiden Soekarno bahwa inti dari Manipol ini adalah Undang- Undang Dasar 1945,

13 ibid

Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia. Kelima inti Manipol ini sering disingkat USDEK. Dengan demikian sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 memiliki pengaruh yang besar dalam kehidupan bernegara ini baik di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam bidang politik, semua lembaga negara harus berintikan Nasakom yakni ada unsur Nasionalis, Agama, dan Komunis. Dalam bidang ekonomi pemerintah menerapkan ekonomi terpimpin, yakni kegiatan ekonomi terutama dalam bidang impor hanya dikuasai orang-orang yang mempunyai hubungan dekat dengan pemerintah. Sedangkan dalam bidang sosial budaya, pemerintah melarang budaya-budaya yang berbau Barat dan dianggap sebagai bentuk penjajahan baru atau Neo Kolonialis dan imperalisme (Nekolim) sebab dalam hal ini pemerintah lebih condong ke Blok Timur.

Jadi, melalui Dekrit Presiden tersebut kita bisa melihat dua efek sisi positif dan negatifnya. Dari sisi positif dengan diberlakukannya Dekrit Presiden berarti menyelamatkan negara dari perpecahan dan krisis politik berkepanjangan sekaligus memberikan pedoman yang jelas, yaitu UUD 1945 bagi kelangsungan negara, dan juga merintis pembentukan lembaga tertinggi negara, yaitu MPRS dan lembaga tinggi negara berupa DPAS yang selama masa demokrasi liberal tertunda pembentukannya. Sementara dari sisi negatif akibat diberlakukannya Dekrit Presiden antara lain adalah UUD 1945 tidak dilaksanakan secara murni dan konsekuen. UUD 1945 yang harusnya menjadi dasar hukum konstitusional penyelenggaraan pemerintahan pelaksanaannya hanya menjadi slogan-slogan kosong belaka. Selain itu, dengan diberlakukannya Dekrit Presiden menjadi memberi kekuasaan yang besar pada Presiden, MPR, dan lembaga tinggi negara. Hal itu terlihat pada masa Demokrasi Terpimpin dan berlanjut sampai Orde Baru. Hal negatif lainnya adalah bahwa Dekrit Presiden memberi peluang bagi militer untuk terjun dalam bidang politik. Sejak Dekrit Presiden, militer terutama Angkatan Darat menjadi kekuatan politik yang disegani. Hal itu semakin terlihat pada masa Orde Baru dan tetap terasa sampai sekarang.

C. Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa berlakunya Dekrit Presiden sangat dipengaruhi situasi politik yang berkembang pada saat itu. Meskipun Dekrit itu sah secara hukum, karena didasarkan pada Hukum Darurat Negara, tetapi legalitasnya masih harus menunggu penetapan hukum secara konstitusional. Maka berlakunya Dekrit sangat tergantung pada kemauan politik dari alat-alat kelengkapan negara untuk menjadikannya sebagai produk hukum kenegaraan yang berlaku. Sebelum ada penetapan hukum terhadap Dekrit, maka hukum kenegaraan yang berlaku pada saat itu menjadi kabur. Kendati demikian, hukum lama masih tetap berlaku hingga ditetapkannya Dekrit menjadi hukum baru. Seharusnya Dekrit itu tidak boleh terjadi dalam sebuah sistem ketatanegaraan, tetapi dalam situasi tertentu (darurat negara), hal itu diperlukan sebagai tindakan penyelamatan negara.

Dekrit Presiden adalah produk politik oleh sebab itu pengaruhnya sangat besar bagi demokrasi di suatu negara. Jadi tinggal kemauan dari pemimpinnya kalau berniat untuk menyelamatkan rakyat, harus dikeluarkan. Dekrit adalah wewenang subyektif Presiden dan merupakan salah satu hak prerogatif Presiden. Di masa datang sebaiknya dekrit tidak lagi dikeluarkan untuk kondisi-kondisi di luar perang atau bencana alam. Pengeluaran dekrit untuk penyelesaian konflik elit, misalnya, sebenarnya adalah upaya putus asa dan merupakan jalan pintas politik yang tidak sehat apalagi mendewasakan dalam konteks proses pembelajaran politik berbangsa yang demokratis. Sebab, kita dengan mudah mengulangi pelanggaran atas konstitusi dengan alasan negara dalam keadaan bahaya yang sebenarnya tidak terjadi. Bahkan lebih jauh dekrit adalah upaya manipulasi keadaan bahaya atas posisi kekuasaan menjadi keadaan darurat atas negara.

Daftar Pustaka

Dahana, A. 2011.Indonesia dalam Arus Sejarah, Pasca Revolusi. Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve

Harjono, Anwar. 1997.Perjalanan Politik Bangsa. Jakarta: Gema Insani Press

Kansil, C.S.T., 1993.Sistem Pemerintahan Indonesia.Jakarta: Bumi Aksara

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

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

Harahap, Krisna. 2009.Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5, Dilengkapi Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi & DPD RI.Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Ricklefs, M.C., 2005.Sejarah Indonesia Modern. Yogyakarta: UGM Press

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1988. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Sinar Bakti Fakultas Hukum UI

Budiardjo, Miriam. 2008. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: CV Prima Grafika

Nuryanti. 2008.Tragedi Soekarno: Dari Kudeta Hingga Kematiannya, Yogyakarta: Ombak

Jurnal:

Argenti, Gili dan Dini Sri Istiningdias. Pemikiran Politik Soekarno tentang Demokrasi Terpimpin. Jurnal Politikom Indonesiana, Vol. 2 No. 2 November 2017, hlm. 14-27

Marianata, Anita. Perjanjian-Perjanjian Pekerjaan Dua Negara (Indonesia-Malaysia) Dilihat dari Sejarah, Politik dan Pemerintahan Indonesia-Malaysia. Jurnal Profesional FIS UNIVED Vol.2 No.1 Juni 2015, hlm. 1-9

Ramli, Musta'in. Dekrit Presiden (Studi Perbandingan Dekrit 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden 23 Juli 2001), Jurnal Swarnadwipa Volume 1, Nomor 3, Tahun 2017, hlm. 169-178

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya

Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun1959tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945