

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM TATA NEGARA DARURAT

A. Pengertian Hukum Tata Negara Darurat

Herman Sihombing mengatakan bahwa Hukum Tata negara Darurat (HTN Darurat) selaku Hukum Tata Negara Darurat dalam bahaya atau darurat, ialah rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa.⁶²

Meski demikian, Herman Sihombing menyadari pula bahwa defenisi ataupun rumusan yang demikian itu bukanlah sebagai rumusan atau defenisi yang telah lengkap atau sempurna, namun beliau mengatakan dengan defenisi atau rumusan yang demikian itu minimal sudah dapat dipakai untuk mengartikan arti dan hakekat Hukum Tata Negara Darurat. Beliau melanjutkan bahwa dengan defenisi yang demikian itu, unsur yang terutama harus ada dalam Hukum Tata Negara Darurat itu ialah:⁶³

- a. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
- b. Upaya luar biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.

⁶²Herman .S, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Op.cit*, hlm. 1

⁶³*Ibid.*, hlm.1

- c. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara tidak secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali kedalam kehidupan normal.
- d. Wewenang luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa Hukum Tata Negara Darurat itu berbeda dan memang harus dibedakan dengan Hukum Tata Negara biasa yaitu Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan normal. Berangkat dari defenisi dan unsur dalam Hukum Tata Negara yang dikemukakan diatas, dapatlah ditelaah lebih jauh bahwa yang paling fundamental atau prinsipil yang membedakan antara Hukum Tata Negara Darurat dengan Hukum Tata Negara biasa adalah syarat bahwa adanya bahaya yang mengancam, yang harus dihadapi dengan upaya luar biasa. Dengan demikian menjadi paralel bahwa untuk Hukum Tata Negara Darurat harus dihadapi dan diatasi dengan upaya darurat atau luar biasa pula, atau dengan kata lain tidak dapat dilakukan dengan upaya ataupun penanganan dalam konteks negara dalam keadaan normal atau berlakunya Hukum Tata Negara dalam keadaan biasa atau normal. Adapun alasan atau *reasoning* terhadap hal ini dijawab dalam unsur yang kedua diatas yaitu, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada. Dengan demikian bahwa patut disadari, tidak terbantahkan bahwa penanganan negara ketika berada dalam keadaan darurat harus menempuh upaya luar biasa.

Istilah Hukum Tata Negara Darurat (HTN Darurat) itu dipakai sebagai terjemahan perkataan “*staatsnoodrecht*” yang membahas mengenai hukum negara darurat atau negara dalam keadaan bahaya (*nood*) itu. Oleh sebab itu harus dibedakan antara “*staatsnoodrecht*” dengan “*noodstaatsrecht*”. Perkataan “*nood*” dalam “*staatsnoodrecht*” menunjuk kepada keadaan darurat negara, sedangkan “*nood*” dalam perkataan “*staatsrecht*” menunjuk kepada pengertian keadaan hukumnya yang bersifat darurat.

Disamping itu, pokok soal dalam “*noodstaatsrecht*” adalah “*staatsrecht*”. Artinya, yang dipersoalkan dalam istilah “*noodstaatrecht*” itu adalah hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat. Sedangkan, dalam istilah “*staatsnoodrecht*” negaranya yang berada dalam keadaan darurat sehingga hukum yang berlaku adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat. Dengan demikian, pengertian hukum yang dimaksud dalam “*staatsnoodrecht*” lebih luas daripada “*noodstaatsrecht*” yang hanya menyangkut hukum tata negara saja.⁶⁴

1. Penggolongan Hukum Tata Negara Darurat

Jimly Asshiddiqie menggolongkan atau mengelompokkan Hukum Tata Negara Darurat itu yaitu kedalam:⁶⁵

1. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif; dan
2. Hukum Tata Negara Darurat Objektif.

⁶⁴ Kabul Arifin dkk, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 18-19.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 23.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa, Hukum Tata Negara Darurat Subjektif atau “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari Undang-Undang Dasar. Dalam banyak literatur, istilah “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif ini biasa disebut “*staatsnoodrecht*” saja, tanpa tambahan subjektif. Oleh karena itu, jika kita menemukan istilah “*staatsnoodrecht*” dalam berbagai literatur, kita dapat memahaminya dalam konteks pengertian yang bersifat subjektif itu. Selanjutnya beliau menuturkan, berbeda dengan pengertian hukum tata negara subjektif atau “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif, maka yang dimaksud dengan “*staatsnoodrecht*” dalam arti objektif adalah hukum yang berlaku dalam masa negara dalam keadaan darurat itu.⁶⁶

Sementara itu, agak sedikit berbeda dengan Jimly Asshiddiqie, Herman Sihombing dalam bukunya Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia dalam mengemukakan penggolongan atau pengelompokan hukum tata negara darurat itu beliau mengelompokkannya meliputi:⁶⁷

1. Hukum Tata Negara Darurat Objektif (*Objectieve Staatnoodrecht*);
2. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif (*Subjectieve Staatnoodrecht*);
3. Hukum Tata Negara Darurat Tertulis (*Geschreven Staatnoodrecht*); dan
4. Hukum Tata Negara Darurat Tidak Tertulis (*Ongescheven Staatnoodrecht*).

Namun sayangnya Herman Sihombing tidak mengemukakan pendapatnya tentang apakah yang dimaksudkan dengan macam-macam Hukum Tata Negara Darurat itu. Selain itu, Herman Sihombing juga mengutip pendapat sarjana hukum

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 23

⁶⁷Herman Sihombing, *loc. cit.*

belanda dalam buku Kabul Arifin dan kawan-kawan Perppu, Keadaan Bahaya, tahun 1960. Ketiga orang sarjana hukum belanda itu adalah Mr. M.I Prins, Prof. Van Der Pot dan Mr. W. Prins mengemukakan yakni:⁶⁸

1. *Staatnoodrecht* subjektif, tidak tertulis.
2. *Staatsnoodrecht* objektif, tertulis.
3. *Staatnoodrecht* objektif tertulis.

Menurut Kabul Arifin dkk, istilah “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif yang tidak tertulis atau yang biasa disebut “*staatsnoodrecht*” saja, sebaiknya diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia dengan istilah “hak darurat negara” atau “hukum tata negara darurat subjektif”. Istilah “*staatsnoodrecht*” dalam arti objektif yang tertulis sebagai lawan kata “*staatsnoodrecht*” subjektif, sebaiknya diterjemahkan menjadi “hukum darurat (tata) negara”. Sementara itu, istilah hukum tata negara darurat” dipakai seagai terjemahan atas istilah “*noodstaatsrecht*” yang bersifat tertulis. Dengan perkataan lain, terdapat persamaan antara pengertian “*staatsnoodrecht*” dalam arti objektif dan pengertian “*staatsnoodrecht*” yang bersifat tertulis, yaitu sama-sama dapat diterjemahkan dengan perkataan “hukum darurat tata negara” atau dapat kita sebut saja dengan “hukum tata negara darurat”. Dengan demikian seperti yang dikatakan oleh Kabul Arifin dkk, dunia akademis cukup menggunakan dua istilah yang dapat dengan mudah dibedakan satu sama lain, yaitu: (i) hukum tata negara darurat subjektif sebagai terjemahan dari “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif; dan (ii) hukum

⁶⁸Kabul Arifin dkk, *Perpu, Keadaan Bahaya*, sebagaimana dikutip Herman Sihombing dalam *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*, Djambatan, 1996, hlm. 35.

tata negara darurat saja sebagai terjemahan dari perkataan “*noodstaatsrecht*” dan “*staatsnoodrecht*” dalam arti objektif.⁶⁹

2. Penggolongan Keadaan Darurat Menurut Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya

Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya menentukan adanya tiga tingkatan keadaan darurat, yaitu:⁷⁰

1. Keadaan darurat perang;
2. Keadaan darurat militer; dan
3. Keadaan darurat sipil.

Ketiga tingkatan seperti tersebut diatas dapat kita telaah bahwa menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya dikemukakan bahwa, Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari Wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:⁷¹

- a. Keamanan atau ketertiban umum 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;

⁶⁹ Kabul Arifin dkk, *Perpu, Keadaan Bahaya*, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm. 25

⁷⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya

⁷¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya

- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- c. Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Sementara itu pada Pasal 2 ayat (1) dikatakan bahwa, “keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jikalau ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut”.⁷²

Selanjutnya, pada ayat (2) ditegaskan pula bahwa, “pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden”.

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa, terhadap ketiga macam tingkatan keadaan darurat tersebut diatas menghendaki harus adanya keputusan Presiden sebagai sumber dan dasar legitimasi keadaan darurat itu.

Terkait dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) diatas, Jimly Asshiddiqie menuturkan bahwa, pemberlakuan keadaan darurat itu haruslah didahului oleh suatu pernyataan atau proklamasi resmi yang menyebabkan keabsahan untuk dilakukannya tindakan-tindakan yang bersifat melanggar hukum biasa (*ordinary law*) tersebut. Jika proklamasi atau deklarasi keadaan darurat itu tidak dilakukan, sedangkan langkah-langkah yang diambil bersifat melanggar hukum biasa, maka keadaan darurat demikian itulah yang disebut sebagai “*emergency de facto*” yang justru harus dihindari dalam setiap negara hukum.⁷³

⁷²Lihat Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya

⁷³Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 51

Dibagian lain dari bukunya Hukum Tata Negara Darurat, Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa, keadaan bahaya atau keadaan darurat itu sendiri harus secara resmi dan terbuka dideklarasikan atau diproklamasikan, dan pemberlakuannya itu harus diberitahukan secara resmi pula kepada semua pihak yang terkait dan berkepentingan. Dengan dilakukannya deklarasi atau proklamasi berarti ada tindakan hukum (*legal action*) berupa keputusan (*legal decision*) yang mengikat secara umum (*legally binding*). Dengan adanya proklamasi itulah, status hukum keadaan darurat menjadi sah dan dapat disebut sebagai “*emergency de jure*”.

Sebaliknya, sekiranya keadaan darurat itu, memang ada dan diberlakukan dalam kenyataan praktik, tetapi tidak didahului oleh suatu proklamasi atau deklarasi secara resmi, keadaan darurat yang demikian itu hanya dapat 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 subjektif penentu kebijakan saja. Dalam keadaan demikian, tidak diperkenankan dilakukannya tindakan-tindakan yang bersifat ekstra-konstitusional, di luar ketentuan hukum yang biasa atau normal (*ordinary law*). Penyimpangan terhadap norma-norma hukum yang normal tidak dapat ditoleransi, meskipun dilakukan dengan maksud-maksud yang mulia untuk ketertiban umum (*public order*) atau kepentingan umum (*public interest*).⁷⁴

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 295

B. Sumber-sumber Hukum Tata Negara Darurat

1. Sumber Hukum Tata Negara Darurat Menurut UUD 1945

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal yaitu Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1).

- a. Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”.⁷⁵
- b. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.⁷⁶

Dari kedua ketentuan diatas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945, yaitu:

Istilah (*legal term*) yang pertama menggunakan istilah “keadaan bahaya” yang tidak lain sama dengan keadaan darurat (*state of emergency*), sedangkan istilah yang kedua memakai istilah “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ikhwal kegentingan yang membahayakan, atau sebaliknya hal ikhwal yang membahayakan sama dengan keadaan darurat.

⁷⁵Lihat Pasal 12 UUD 1945

⁷⁶Lihat Pasal 22 UUD 1945

Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, tetapi segala hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Dengan demikian berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas dari pada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah “keadaan bahaya” dan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya pembedaan itu, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Sementara itu, pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.⁷⁷

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa keadaan dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan bahaya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud oleh Pasal 22 UUD 1945. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 UUD 1945 tidak selalu merupakan keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945. Artinya, keadaan atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 UUD 1945 itu lebih luas cakupan maknanya dari pada keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945. Dalam setiap

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 206

keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Sebaliknya, tidak setiap kali Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berarti negara berada dalam keadaan bahaya. Keadaan bahaya dapat dianggap sama dengan hal ihwal kegentingan yang membahayakan, atau sebaliknya hal ihwal yang membahayakan juga merupakan keadaan yang membahayakan. Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu bersifat “kegentingan yang memaksa”, tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu, dalam keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945, Presiden dapat menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu kapan saja diperlukan. Akan tetapi, penetapan Perppu oleh Presiden tidak selalu harus berarti ada keadaan bahaya lebih dulu. Artinya, dalam kondisi negara dalam keadaan normalpun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat saja menetapkan Perppu.⁷⁸

Ketentuan mengenai keadaan bahaya yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangereous threat*), sedangkan kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Dengan demikian terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:⁷⁹

⁷⁸*Ibid.*,207

⁷⁹*Ibid.*,208

- a. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangereous threat*);
- b. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*);
- c. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.

Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ikhwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu).

Sementara itu, Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ikhwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk negara, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu). Jika kelak, perpu itu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya, ahirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perppu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ikhwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian objektif atas keadaan atau hal ikhwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.

Keadaan darurat berkaitan dengan keadaan objektif di luar subjektivitas pejabat yang menilai, sedangkan kegentingan yang memaksa memuat hal-hal yang berkaitan dengan penilaian dari sudut penilaian subjektif pejabat yang menilai. Misalnya apabila dikatakan bahwa negara berada dalam keadaan perang, maka yang dimaksud adalah fakta-fakta yang secara nyata memang menunjukkan bahwa negarasedang diserang oleh pasukan musuh. Kenyataan-kenyataan dari sudut objeknya inilah yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945. Oleh karena itu tepatlah jika dikatakan bahwa Pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai keadaan yang bersifat objektif, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 mengatur mengenai tindakan pengaturan yang harus dilakukan oleh Presiden atas dasar penilaian subjektifnya mengenai keadaan negara.⁸⁰

Jika UUD 1945 ditelaah lagi, dapat dikumulasikan bahwa terdapat beberapa ketentuan yang berkaitan dengan keadaan darurat, seperti ketentuan Pasal 10, Pasal 11 ayat (1), Pasal 12, dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, dapat diketahui bahwa dalam keadaan yang tidak normal Presiden berwenang untuk:⁸¹

1. Menyatakan perang dengan persetujuan DPR;
2. Membuat perdamaian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
3. Menyatakan negara dalam keadaan bahaya;
4. Menyatakan mengakhiri status negara dalam keadaan bahaya;
5. Menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang;
6. Menggunakan kewenangannya sebagai Panglima Tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.

Dalam keadaan darurat atau keadaan luar biasa itu, hukum yang berlaku disebut hukum tata negara darurat. Dalam keadaan demikian berlaku doktrin

⁸⁰*Ibid.*,209

⁸¹*Ibid.*,210

“*onrecht word recht*”, yang semula bukan hukum menjadi hukum, yang semula tidak sah menjadi, yang semula dilarang dalam batas-batas tertentu menjadi tidak dilarang. Hukum yang dianggap berlaku dalam keadaan tidak normal adalah hukum yang juga tidak normal, baik bentuk maupun norma hukum dimaksud dapat bersifat khusus. Oleh karena itu, bentuk-bentuk peraturan yang diterapkan di masa keadaan darurat ini dapat berupa undang-undang darurat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau Perppu.⁸²

Sebenarnya Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak menggunakan perkataan Perpu ataupun peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang sebagai nama tertentu dari suatu bentuk atau jenis peraturan. Perkataan yang dipakai dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 itu tidak menggunakan huruf kapital sehingga tidak dapat ditafsirkan menunjuk kepada pengertian suatu nama tertentu. Dalam perkataan “peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang” itu ada kata “sebagai” sehingga yang dimaksud disini adalah peraturan yang berbentuk peraturan pemerintah. Akan tetapi, peraturan pemerintah tersebut dimaksudkan sebagai pengganti undang-undang yang tidak dapat dibentuk sesuai dengan prosedur konstitusional yang berlaku berhubung adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa.⁸³

⁸²*Ibid.*,210

⁸³*Ibid.*,211

Menurut penulis, Jika dipahami secara harfiah, pemakaian istilah Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang sesungguhnya tidak tepat dan jika dipakaipun menyisakan kecacatan yuridis terminologis.

Mengapa demikian, sebab dalam kata Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang itu terdapat kombinasi dari dua jenis atau bentuk produk hukum yang pada dasarnya sama namun oleh undang-undang ditentukan berbeda, baik dari segi nomenklatur maupun berbeda dari sisi hierarkis yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang (Perppu). Bila mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,⁸⁴ jelas bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) Peraturan Pemerintah itu berada dibawah Undang-Undang, oleh karena itu menjadikan Peraturan Pemerintah itu sebagai pengganti Undang-Undang tidak tepat sehingga secara yuridis terminologis ia menyisakan kecacatan.

Memang bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 yaitu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Tampak bahwa atas dasar alasan hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu peraturan pemerintah juga dipaksa untuk menggantikan undang-undang, memaksakan peraturan pemerintah untuk menggantikan undang-undang sama artinya memaksakan peraturan pemerintah yang semula kedudukannya berada dibawah undang-undang seketika dipahami menjadi sama kedudukannya dengan undang-undang sehingga potensial menimbulkan ketidakpastian hukum.

⁸⁴ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Terlepas dari penjelasan yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie diatas yang mengatakan bahwa kata peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu) itu tidak menunjuk pada suatu nama peraturan tertentu atau tersendiri, sebab kata perppu itu tidak menggunakan huruf kapital dan adanya kata “sebagai” yang diselipkan dalam Pasal 22 UUD 1945 itu. Namun dalam praktiknya, pembentuk undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan justru menganggap perppu itu sebagai suatu nama khusus untuk peraturan hukum yang tersendiri disamping peraturan pemerintah, undang-undang dan lain sebagainya. Oleh karena itulah kemudian pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan hukum yang kedudukannya langsung berada dibawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Tap MPR adalah Perppu yang disederajatkan dengan undang-undang.

Bila dianalisis lebih jauh, paralel dengan apa yang disampaikan oeh Jimly Asshiddiqie bahwa dengan diselipkannya atau digunakannya kata “sebagai” dalam Pasal 22 UUD 1945 itu, sebenarnya bukanlah dimaksudkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki Peraturan Pemerintah itu diseder

ajatkan kedudukannya dengan undang-undang, melainkan Pasal 22 UUD 1945 itu sesungguhnya lebih menekankan sisi praktis daripada sisi hierarkis Peraturan Pemerintah itu. Dengan kata lain Peraturan Pemerintah itu hendak diposisikan hanyalah sekedar untuk menggantikan undang-undang serta terbatas hanya dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Maksudnya adalah bahwa, dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu waktu yang tersedia untuk

membentuk undang-undang sangat terbatas, sedangkan kebutuhan hukum masyarakat atau negara sudah sangat mendesak sehingga tidak dapat tidak memang mengharuskan negara atau pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat untuk mengatasi keadaan hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu.

Oleh karena itulah sangat tidak memungkinkan untuk membentuk undang-undang, makanya kemudian Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menggantikan undang-undang. Dalam praktik kita bernegara, dikenal adanya dua jenis peraturan perundang-undangan yang secara formal atau dari sisi *legal standing* keduanya sama, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Pemerintah “sebagai Pengganti” Undang-Undang (PERPPU). Keduanya bila ditinjau dari sisi peruntukannya maka dapat diketahui keduanya bersifat umum, namun bila dilihat dari sisi kondisi yang hendak diaturnya ataupun kondisi yang dihadapi ketika peraturan itu dibentuk maka keduanya berbeda secara prinsipil.

Peraturan Pemerintah (PP) dibentuk dalam keadaan normal, sementara Peraturan Pemerintah “sebagai Pengganti” Undang-Undang (PERPPU) adalah Peraturan Pemerintah khusus dan secara terbatas hanya dibentuk dalam keadaan darurat atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Karena itu menurut penulis, bagaimanapun juga Peraturan Pemerintah “sebagai Pengganti” Undang-Undang itu kedudukannya sama dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, seharusnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Perppu yang disederajatkan dengan Undang-

Undang sebagaimana dalam penulisannya ditulis “Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”⁸⁵, diubah dengan menyederajatkan Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sehingga dalam penulisannya dapat ditulis “Peraturan Pemerintah/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Hal ini adalah wajar, sebab Perppu itu pada dasarnya adalah Peraturan Pemerintah juga atau dengan kata lain dapat dikatakan Perppu itu adalah Peraturan Pemerintah khusus.

Sekedar sebagai pembelajaran, mengenai hierarki peraturan perundang-undangan ini ketentuan Tap.MPR Nomor III/MPR/2000⁸⁶ berkenaan dengan kedudukan Peraturan Pemerintah dan Perppu sudah mengarah atau mendekati ketepatan seperti yang penulis jelaskan. Dalam Tap. MPR tersebut sudah tepat meletakkan Perppu dibawah Undang-Undang, hanya persoalannya adalah Perppu malah diletakkan diatas Peraturan Pemerintah, ia berada pertengahan yaitu dibawah Undang-Undang namun diatas Peraturan Pemerintah padahal semestinya sederajat dengan Peraturan Pemerintah.

Namun penulis memahami bahwa, pembentuk undang-undang keliru dalam memahami maksud dari UUD 1945 atau pembentuk UUD 1945 sehingga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentuk undang-undang malah mengukuhkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPPU) yang derajatnya berbeda dengan Peraturan Pemerintah (PP) sehingga menjadi cacat secara yuridis

⁸⁵Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁸⁶Lihat Pasal 2 Tap. MPR No.III/MPR/2000

terminologis ketika Perppu itu ditempatkan kedudukannya sejajar dengan undang-undang.

Lagi pula secara hierarkis dan secara mandiri, harus pula dimengerti bahwa antara Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang itu kedudukannya tidak sama, pada dasarnya dalam keadaan apapun meski diperuntukkan menggantikan undang-undang dalam keadaan darurat atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa, tidak berarti lalu Peraturan Pemerintah itu dipahami kedudukannya sederajat dengan undang-undang. Haruslah diinsyafi benar bahwa, Peraturan Pemerintah itu dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa hanya sekedar untuk menggantikan undang-undang sementara waktu, ia hanya Peraturan Pemerintah “khusus”, atau barangkali penyebutannya akan lebih baik Peraturan Pemerintah Khusus (PPK) saja supaya tidak menimbulkan kebimbangan dan kerancuan. Dengan demikian iabukan dimaksudkan untuk menjadi samakedudukannya dengan undang-undang dalam keadaan darurat. Perppu itu memang memegang fungsi undang-undang khususnya dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa atau dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya, tapi kedudukannya sesungguhnya tetap tidak melampaui undang-undang.

Keadaan boleh saja berubah dari normal menjadi abnormal, tapi tidak demikian halnya dengan kedudukan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah tetaplah Peraturan Pemerintah yang secara hierarkis berkedudukan dibawah undang-undang. Dalam keadaan normal dibentuknya Peraturan Pemerintah haruslah dengan didahului oleh pemberian wewenang secara delegasi oleh Undang-Undang kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah,

dengan demikian legalitasnya jelas, sebab Peraturan Pemerintah itu tidak berdiri sendiri melainkan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah hanya mungkin dibentuk tanpa pendelegasian wewenang oleh Undang-Undang yaitu terbatas hanya dalam hal Presiden sebagai Badan/Pejabat Administrasi Negara Tertinggi menggunakan kewenangan diskresinya. Sementara itu, Peraturan Pemerintah Khusus (PPK, nomenklatur yang penulis tawarkan) atau yang saat ini Perppu dibentuk justru karena Undang-Undang yang bersangkutan tidak mungkin dapat dibentuk dalam waktu yang singkat. Artinya, ia dibentuk tanpa pendelegasian kewenangan terlebih dahulu dari Undang-Undang.

Oleh karena itu, tidak tepat dengan mandasarkan argumen pada keadaan darurat lalu dengan serampangan menyamakan kedudukan Peraturan Pemerintah itu dengan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu). Gagasan lain misalnya dapat pula penulis kemukakan bahwa memang Presiden berhak membentuk Peraturan Pemerintah dalam keadaan darurat atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu, sama halnya Presiden mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah dalam keadaan normal. Namun, tidak perlu dengan embel-embel penyebutan sebagai pengganti undang-undang, sebab bagaimanapun Peraturan Pemerintah itu tetaplah Peraturan Pemerintah, ia tidak dapat diterima untuk menggantikan peraturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, pembentuk undang-undang tidak perlu menetapkan jenis peraturan hukum dengan nama Perppu, cukup Peraturan Pemerintah (PP) saja tanpa ada tambahan frasa “sebagai pengganti atau pengganti undang-undang”. Adapun frasa “sebagai

pengganti undang-undang” cukup menjadi pemahaman saja dan dicantumkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, formalnya tetap bernama Peraturan Pemerintah, namun fungsinya dalam praktik ketika ia dibentuk dan dihadapkan untuk mengatasi keadaan darurat, keadaan bahaya atau hal ihwal kegentingan yang memaksa maka ketika itu ia harus dipahami sebagai atau untuk menggantikan undang-undang secara insidental. Dengan demikian Peraturan Pemerintah itu bersegi dua yaitu dapat dibentuk dalam kondisi normal dan kondisi abnormal. Tidak perlu dengan menyebut Peraturan Pemerintah itu sebagai pengganti undang-undang, apalagi menempatkan Peraturan Pemerintah itu sejajar dengan undang-undang. Dengan demikian tidak menimbulkan kerancuan.

Namun pemahaman tentang Peraturan Pemerintah dalam keadaan abnormal ini justru dikacaukan dengan diaturnya secara keliru dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kekeliruan itu mengakibatkan dikukuhkannya suatu jenis dan bentuk peraturan hukum tersendiri yaitu Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang kedudukannya berbeda dengan Peraturan Pemerintah, namun sederajat dengan undang-undang. Pemahaman yang coba ingin ditunjukkan oleh pembentuk undang-undang adalah menganggap dalam keadaan darurat, peraturan pemerintah dimaksud itu untuk sebagai pengganti undang-undang oleh karenanya dalam keadaan demikian ia sederajat dengan undang-undang. Namun dapatlah penulis kemukakan sebenarnya terdapat perbedaan prinsipil antara undang-undang dengan peraturan pemerintah yaitu:

1. Dilihat dari segi pejabat atau lembaga negara yang membentuknya, Undang-Undang dibentuk dan disetujui secara kompromi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dimana Dewan Perwakilan Rakyat adalah pemegang kekuasaan atas pembentukan Undang-Undang itu (*legislation power*). Sementara itu, Peraturan Pemerintah dibentuk secara sepihak oleh Presiden.
2. Peraturan Pemerintah itu merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk secara mandiri dan leluasa oleh Presiden sebelum terbentuknya Undang-Undang atau sebelum diperintahkan oleh Undang-Undang untuk diatur lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah. Satu-satunya alasan yang dapat dipakai untuk membenarkan Presiden membuat aturan adalah alasan yang sesuai dengan prinsip *freies ermessen* untuk memungkinkan Presiden dan pejabat publik lainnya mengatur kepentingan-kepentingan yang bersifat internal organisasi yang dibawahinya.⁸⁷ Selain itu keberadaan Peraturan Pemerintah itu tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yaitu peraturan induk yang sudah melahirkannya. Seperti yang penulis sampaikan bahwa Peraturan Pemerintah itu dibentuk secara sepihak oleh Presiden, dinegara demokrasi ini segala sesuatunya menghendaki adanya persetujuan rakyat.

⁸⁷Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm. 149-150

3. Undang-Undang masa berlakunya relatif lebih lama, sebelum Undang-Undang itu dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal jika bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, atau sebelum dicabut dan/atau diganti dengan Undang-Undang yang baru oleh pembentuk Undang-Undang, maka Undang-Undang itu akan tetap berlaku dalam jangka waktu yang tidak ditentukan.

Dengan demikian jelaslah perbedaan undang-undang dengan peraturan pemerintah itu. Sementara itu, untuk menyelesaikan perdebatan teoritis mengenai Perppu ini penulis menawarkan akan lebih baik kita menggunakan nomenklatur Peraturan Pemerintah Khusus (PPK) untuk membedakannya dengan Peraturan Pemerintah namun kedudukan PPK itu sama dengan Peraturan Pemerintah, hanya fungsinya ataupun kondisi yang mengharuskan ia untuk ada sajalah yang berbeda, atau cukup hanya menggunakan nomenklatur Peraturan Pemerintah (PP) saja seperti yang telah penulis jelaskan sebelumnya.

Sementara itu, Herman Sihombing ketika menyetujui tentang sumber hukum tata negara darurat menuturkan bahwa sumber pertama yang harus didahulukan adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 Tentang Keadaan Bahaya sebagaimana sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan telah pula diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 dan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya. Herman Sihombing beralasan bahwa undang-undang itulah yang pertama secara sistematis mengatur Hukum Tata Negara Darurat objektif dan merupakan kreasi pertama pembentuk undang-undang kita meskipun

disana sini ada pengaruh Regeling SOB (*Staat van Oorlog van Beleg*)1939 *Staatblad*.582 di dalamnya akan tetapi telah disesuaikan dengan keadaan yang kita alami dan Hukum Tata Negara kita yang umum dan lazim semenjak kita merdeka.⁸⁸Sementara itu untuk diketahui bahwa Regeling SOB (*Staat van Oorlog van Beleg*) 1939 *Staatblad*.582 adalah sistem dan Tata Hukum Ketatanegaraan Hindia Belanda, baik motif, tujuan dan dasar-dasarnya (filosofinya) sangat berbeda sama sekali dari prinsip dasar Hukum Tata Negara Indonesia berdasarkan UUDS 1950 maupun sistem kedaulatan Negara Indonesia.⁸⁹

2. Sumber Hukum Tata Negara Darurat Menurut Undang-undang

Undang-undang yang dimaksudkan disini adalah beberapa undang-undang yang dapat dijadikan sebagai sumber hukum tata negara dalam keadaan darurat yaitu meliputi:

- a. Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya. Sejak Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disahkan pada 18 agustus 1945, pengaturan lebih lanjut keadaan bahaya sebagaimana dimkasud oleh Pasal 12 UUD 1945 ditentukan dalam beberapa undang-undang. Undang-undang terahir yang mengatur soal ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya yang di undangkan pada 16 Desember 1959.Dengan berlakunya undang-undang ini, undang-undang yang berlaku

⁸⁸*Ibid.*, hlm. 63

⁸⁹*Ibid.*, hlm. 17

sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dinyatakan dicabut. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957, undang-undang yang dibentuk untuk mengatur keadaan bahaya ini adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1946 Tentang Keadaan Bahaya. Dengan demikian, undang-undang yang merupakan penjabaran ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang masih berlaku sampai sekarang adalah Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya.

- b. Disamping undang-undang tentang keadaan bahaya, dapat pula disinggung disini adanya beberapa undang-undang yang terkait dengan keadaan bahaya atau keadaan darurat, undang-undang itu adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1997 Tentang Mobilisasi dan Demobilisasi, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

C. Ruang Lingkup Hukum Tata Negara Darurat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya

Ruang Lingkup Hukum Tata Negara Darurat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya pada pokoknya meliputi keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang.

Ketiga tingkatan keadaan darurat seperti tersebut diatas dapat kita telaah bahwa menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya dikemukakan bahwa, Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari Wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:⁹⁰

- a. Keamanan atau ketertiban umum 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;
- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- c. Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Keadaan darurat tingkat pertama seperti telah disinggung diatas adalah keadaan darurat sipil yang tingkatannya terendah bila dibandingkan dengan keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang. Namun dalam praktiknya, status keadaan darurat itu dapat saja berubah-ubah sesuai dengan tingkat keseriusan keadaan yang berkembang selama keadaan darurat itu masih berlangsung. Dari keadaan darurat yang semula statusnya keadaan darurat sipil dapat ditingkatkan menjadi keadaan darurat militer, atau bila perkembangan keadaan menunjukkan keseriusan yang semakin meluas maka status keadaan

⁹⁰ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya

darurat militer dapat dinaikkan menjadi keadaan darurat perang. Namun begitu pula sebaliknya, betatapun seriusnya semula tingkat keadaan darurat itu dapat pula diturunkan statusnya seiring dengan tingkat keparahan atau keseriusan keadaan darurat itu yang juga turut mengalami penurunan.

Perubahan status keadaan darurat tersebut diatas bukan hanya sekedar perubahan atau naik turunnya status, melainkan juga meliputi perubahan segenap penanganan berupa tindakan-tindakan serta penguasa yang juga berganti meski tidak secara mutlak yaitu dengan ketentuan-ketentuan tertentu untuk mengambil alih penguasaan atas keadaan darurat itu. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1960 Tentang Keadaan Bahaya pada Bab II tentang keadaan darurat sipil pada Pasal 8 ayat (6) menyatakan bahwa, “Apabila keadaan darurat sipil diganti dengan keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang, maka peraturan-peraturan dan tindakan-tindakan dari Penguasa Darurat Militer atau Penguasa Perang”.

Dalam hal keadaan darurat militer yang mengalami perubahan status, pada Bab III tentang keadaan darurat militer pada Pasal 22 ayat (6) ditentukan bahwa, “Apabila keadaan darurat militer diganti dengan keadaan darurat perang, maka peraturan-peraturan/tindakan-tindakan dari Penguasa Darurat Militer tetap berlaku sebagai peraturan-peraturan dan tindakan-tindakan dari Penguasa Perang”.