

Pengertian Umum dan Sumber Hukum Tata Negara

Dr. Fatmawati Chairuddin, S.H., M.H.



PENDAHULUAN

Sejak berdirinya negara bangsa (*nation state*) maka kebutuhan akan adanya hukum yang mengatur organisasi negara menjadi sebuah keharusan. Merupakan keniscayaan bahwa pada setiap negara, membutuhkan aturan khusus yang mengatur mengenai organisasi negara dan lembaga-lembaga negara dari negara tersebut, terlepas negara tersebut baru terbentuk ataukah sudah lama berdiri tapi belum ada aturan yang mengatur hal tersebut, seperti yang terjadi pada negara-negara kerajaan pada sebelum abad ke-17. Pengaturan mengenai organisasi negara merupakan pedoman tidak hanya bagi para penyelenggara negara tetapi juga warga negara, terkait dengan kedudukan serta hak dan kewajiban sebagai warga negara. Pentingnya penataan organisasi negara dan pengaturan hukum yang mengatur organisasi negara menyebabkan perlunya pemahaman mengenai pengertian yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara (HTN), HTN Darurat, dan sumber-sumber HTN serta faktor-faktor yang membantu pembentukan HTN.

Pembahasan pengertian HTN menjadi penting tidak hanya untuk memahami organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, tetapi juga untuk memahami bahwa dinamika ruang lingkup HTN berkembang seiring dengan berbagai perubahan di bidang lainnya terutama di bidang politik, jaminan HAM serta hubungan pusat dan daerah. Dinamisasi ruang lingkup HTN berkembang tidak hanya sekadar merupakan hukum yang mengatur mengenai organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, akan tetapi berkembang pula bahwa pengaturan tersebut harus pula mencakup jaminan hak asasi manusia (HAM) dalam UUD. Perlindungan terhadap pelaksanaan negara hukum dan jaminan HAM yang menyebabkan di banyak negara diatur HTN darurat dalam peraturan perundang-undangannya.

Pengaturan mengenai jaminan HAM dalam UUD merupakan hal yang mendapat perhatian dari berbagai negara di dunia, sehingga dalam UUD dari

193 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) akan ditemui pengaturannya dalam UUD di negara-negara tersebut. Dalam perkembangannya, berbagai negara yang kemudian melakukan perubahan atau pun penggantian UUD, pada umumnya juga menambah pengaturan tentang jaminan HAM dan hubungan pusat dan daerah dalam UUD-nya.

Penambahan materi muatan dalam UUD mengenai jaminan HAM dalam UUD juga terjadi di Indonesia. Setelah berakhirnya Orde Baru tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara dengan disampaikannya Pernyataan Berhenti oleh Presiden Soeharto maka tuntutan diadakan berbagai reformasi di berbagai bidang mengemuka. Bagir Manan berpendapat bahwa salah satu hal yang menyebabkan ketidakberhasilan UUD 1945 (sebelum perubahan) sebagai dasar pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum antara lain disebabkan adanya kekosongan materi muatan, salah satunya adalah materi muatan tentang HAM.¹ Oleh karena itu, merupakan keharusan untuk mengetahui pengertian HTN, hingga hukum yang mengatur penyelenggara kehidupan negara tersebut merupakan hukum yang sesuai dan diperlukan untuk mengatur dan menyelenggarakan sebuah negara bahkan bila negara tersebut berada dalam keadaan darurat.

Pembahasan mengenai HTN tidak akan bisa dilepaskan dari berbagai bidang ilmu lainnya yang terkait dengan organisasi negara, kekuasaan, dan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam modul ini setelah membahas pengertian HTN, kemudian akan dibahas mengenai hubungan HTN dengan beberapa bidang ilmu lainnya, yaitu Ilmu Negara, Ilmu Politik, dan Hukum Administrasi Negara.

Sumber-sumber HTN dalam modul ini dibahas agar dipahami urgensi bahwa hukum yang mengatur mengenai organisasi negara harus dibentuk berdasarkan sumber hukum HTN, baik materiil maupun formal. Pemahaman mengenai sumber hukum HTN adalah penting karena hukum yang dibentuk berlandaskan nilai-nilai yang merupakan falsafah hidup dan tujuan bangsa Indonesia, serta mendasarkan pada kaidah, bahwa hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, akan menghasilkan hukum yang sesuai dan ideal bagi negara Indonesia.

Perubahan yang mendasar dan hampir menyeluruh dari UUD 1945 sejak perubahan tahap pertama tahun 1999 hingga perubahan tahap keempat pada

¹ Bagir Manan *ed.*, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Bandung: Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, 2001), hlm. 83.

tahun 2002,² membutuhkan aturan pelaksana baik di tingkat pusat maupun daerah. Tidak hanya perlu memperhatikan pembentukan peraturan pelaksana (*delegated legislation*), tetapi yang mendasar untuk diperhatikan adalah mengenai sumber hukum, terutama sumber hukum materiil, dan kemudian sumber hukum formal. Hal ini sangat perlu mendapat perhatian karena jumlah undang-undang yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi, maupun jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri cukup signifikan dalam jumlah. Peneliti LeIP Muhammad Tanziel Aziezi menghimpun data putusan dari *website* MK sejak 2003 hingga 31 Desember 2017 di mana dari 1.134 perkara yang masuk, ada 1.007 putusan yang diunggah, 3.480 norma yang diuji, sebanyak 574 norma yang diubah baik pasal maupun ayat yang dicabut dengan total 234 undang-undang yang dimohonkan pengujian,³ sedangkan jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri pada tahun 2016 saja sudah mencapai 3.143 Perda.⁴

Modul 1 berisikan Pengertian HTN, HTN Darurat, dan Hubungan HTN dengan bidang ilmu lainnya yang meliputi Ilmu Negara, Ilmu Politik, dan Hukum Administrasi Negara, yang dibahas dalam Kegiatan Belajar 1,

² Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa UUD 1945 yang semula hanya mengatur 71 butir ketentuan, setelah perubahan menjadi 199 butir ketentuan, sehingga hanya 25 butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm. xv.

³ "Sejak MK Berdiri, Ini undang-undang yang Terbanyak Diuji dan Dikabulkan", diakses dari www.hukumonline.com, tanggal 27 Maret 2018.

⁴ "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan", diakses dari www.kemendagri.go.id, tanggal 27 Maret 2018. Ketentuan bahwa Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibatalkan dengan ditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, sehingga terhadap Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya dapat diuji oleh Mahkamah Agung. Walaupun demikian, disahkan Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi, sehingga Perda termasuk peraturan perundang-undangan yang disengketakan dan Menteri Hukum dan HAM menyampaikan hasil pemeriksaan kepada Presiden (termasuk pemeriksaan terhadap Perda) disertai rekomendasi mencabut, mengubah, atau membentuk peraturan baru.

sedangkan Kegiatan Belajar 2 akan membahas sumber hukum HTN yang terdiri dari sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Bagian-bagian yang dikemukakan dalam Modul 1 ini, secara keseluruhan, akan disajikan dalam bentuk kegiatan yang terbagi atas penjelasan materi dan latihan.

Setelah mempelajari modul ini, secara umum mahasiswa diharapkan dapat menjelaskan dengan baik tentang pengertian dan sumber hukum HTN. Selain itu, secara khusus mahasiswa juga diharapkan memiliki kemampuan untuk menjelaskan:

1. Pengertian HTN termasuk istilah HTN dalam bahasa Inggris, Prancis, Belanda, dan Jerman.
2. HTN Darurat termasuk istilah dan pengertian HTN Darurat serta pengaturannya.
3. Hubungan HTN dengan Ilmu Negara.
4. Hubungan HTN dengan Ilmu Politik.
5. Hubungan HTN dengan Hukum Administrasi Negara (HAN).
6. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
7. Bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum formal.

Anda sangat diharapkan untuk memahami materi modul ini secara mendalam sehingga tujuan yang telah dikemukakan sebelumnya dapat dicapai. Dengan memahami modul ini maka Anda akan lebih mudah untuk mempelajari dan memahami modul berikutnya, dan modul-modul selanjutnya, hingga keseluruhan modul HTN dipelajari dan dipahami. Semoga dapat dimulai dengan awal yang baik untuk keberhasilan Anda pada akhirnya, yaitu memiliki kompetensi yang diharapkan setelah mempelajari mata kuliah HTN.

Siapa berusaha, maka dia akan mendapatkan apa yang diusahakan ...

Selamat belajar, semoga Anda berhasil!

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian Umum Hukum Tata Negara

A. PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA

Istilah lain yang dipakai HTN dalam kepustakaan Indonesia adalah Hukum Negara, yang kedua-duanya adalah terjemahan dari istilah bahasa Belanda *staatsrecht*.⁵ Dalam kepustakaan Belanda, istilah *staatsrecht* terdiri dari *staatsrecht in ruimere zin* (Hukum Negara dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Negara dalam arti sempit).⁶ Penggunaan istilah Hukum Negara dimaksudkan untuk membedakannya dengan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Tata Negara dalam arti sempit).⁷ Beberapa istilah dalam bahasa asing lainnya yang diartikan sebagai HTN:⁸

1. *Constitutional Law* (bahasa Inggris).
2. *Droit Constitutionelle* (bahasa Prancis).
3. *Verfassungsrecht* (bahasa Jerman).

Istilah lainnya selain HTN dalam bahasa Indonesia, adalah:

1. Teori Konstitusi

Penggunaan istilah Teori Konstitusi (*verfassunglehre*) dikemukakan oleh Djokosoetono. Menurut Djokosoetono, Teori Konstitusi (*verfassunglehre*) merupakan istilah yang tepat untuk digunakan untuk HTN sebagai ilmu, dan merupakan dasar untuk mempelajari HTN positif (*verfassungsrecht*).⁹ Yang dimaksud dengan HTN positif adalah HTN yang berlaku pada waktu tertentu dan saat tertentu, misalnya HTN Indonesia jika membahas mengenai HTN yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, menurut Djokosoetono, ruang

⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 5 (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 22.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 6-7.

⁹ Djokosoetono sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, *ibid.*, hlm. 6.

lingkup bahasan HTN lebih sempit dibandingkan Teori Konstitusi karena HTN hanya membahas mengenai hukumnya saja.

2. Hukum Konstitusi

HTN juga merupakan istilah yang dapat dianggap identik dengan Hukum Konstitusi, yang merupakan terjemahan langsung dari *Constitutional Law*.¹⁰ Akan tetapi, jika HTN diterjemahkan dalam bahasa Inggris maka istilah yang digunakan juga adalah *Constitutional Law*.¹¹

Sebelum membahas tentang pengertian HTN maka akan dikemukakan terlebih dahulu mengenai pengertian Hukum, yaitu rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang manusia atau badan-badan, baik badan hukum maupun bukan, sebagai anggota-anggota suatu masyarakat.¹² Peraturan-peraturan hukum berwujud dua macam (sesuai dengan tingkah laku manusia dan badan hukum, yaitu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu), dalam bentuk mewajibkan atau memperbolehkan sesuatu dan melarang berbuat sesuatu.¹³

Mengenai pengertian HTN, terdapat perbedaan di antara para ahli, akan tetapi, dari berbagai pendapat tersebut, terlihat adanya perkembangan tentang pengertian HTN yang dikemukakan, yaitu dimasukkannya jaminan HAM sebagai bagian dari pengertian HTN. Berikut akan dikemukakan beberapa pendapat tentang pengertian HTN, yaitu:

a. Van Vollenhoven

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa HTN adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (*organ*) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu dan yang membagi-bagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat-negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.¹⁴

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 14.

¹¹ *Ibid.*

¹² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2 (Bandung-Jakarta: PT Eresco, 1981), hlm. 2.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Van Vollenhoven sebagaimana dikutip dalam Prodjodikoro, *ibid.*

b. *Paul Scholten*

Menurut Scholten, HTN adalah hukum yang mengatur organisasi daripada negara.¹⁵ Scholten membedakan antara HTN (dalam arti sempit sebagai hukum organisasi negara) di satu pihak, dengan hukum gereja dan hukum perkumpulan sebagai bagian dari hukum perdata, hanya dengan ketentuan bahwa hukum gereja dan hukum perkumpulan tidak memancarkan otoritas yang berdiri sendiri, melainkan suatu otoritas yang berasal dari negara.¹⁶

c. *J.H.A. Logemann*

J.H.A. Logemann mengemukakan bahwa HTN dalam arti luas adalah hukum yang berhubungan dengan negara,¹⁷ sedangkan HTN dalam arti sempit adalah hukum yang berhubungan dengan negara dalam hal ajaran tentang pribadi, yang terperinci dalam jabatan-jabatan negara dan kelompok-kelompok jabatan yang berhubungan dengan negara.¹⁸ Dijelaskan bahwa dalam sistematika formal hukum terdapat ajaran tentang pribadi, ajaran pegangan (ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma) dan ajaran tentang hubungan hukum.¹⁹ HTN dalam arti luas juga terdiri dari ketiga ajaran tersebut dalam kaitannya dengan hukum yang berhubungan dengan Negara.²⁰ Dalam HTN, maka yang dimaksud dengan ajaran tentang pribadi dalam konteks HTN adalah fungsi jabatan.²¹ Oleh karena itu, yang termasuk ruang lingkup HTN dalam arti sempit menurut Logemann adalah: personifikasi ke jabatan dan kelompok jabatan, timbul, dan lenyapnya jabatan dan kelompok jabatan serta kedudukan pemangku jabatan, perwakilan jabatan oleh pemangku jabatan, pembatasan kompetensi jabatan, dan kelompok jabatan, hukum organisasi, dan ajaran pegangan (ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma).²²

¹⁵ Paul Scholten sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 24.

¹⁶ J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, [Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht]*, diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkarego, korektor. G.H.M. Riekerk, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, s.a.), hlm. 88. dan 108.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 88 dan 108.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 106.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 108.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 106.

²² *Ibid.*, hlm. 106-107. Dalam halaman 74 hingga halaman 75 dijelaskan tentang yang dimaksud dengan ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma, baik dari segi tempat, waktu, golongan, dan fungsi. Termasuk pula didalamnya pegangan status

d. *Van der Pot*

Van der Pot mengemukakan bahwa HTN adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lainnya, dan hubungannya dengan individu-individu dalam kegiatannya.²³

e. *E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips*

Merumuskan HTN (*constitutional law*) sebagai yang secara umum diterima dari pengertian yang berarti aturan-aturan yang mengatur struktur dari organ-organ yang penting dari pemerintah dan hubungannya satu sama lain, dan menentukan fungsi-fungsi utamanya.²⁴

f. *A.V. Dicey*

“*Constitutional law, as the term is used in England, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state.*”²⁵ A.V. Dicey menjelaskan lebih lanjut bahwa seluruh peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi distribusi atau pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam negara mencakup semua peraturan yang menjelaskan anggota-anggota kekuasaan yang berdaulat dan semua peraturan yang mengatur hubungan dari kekuasaan yang berdaulat.²⁶ Aturan-aturan tersebut juga mengatur mengenai menteri-menteri dan kewenangannya, menentukan kedaulatan negara dan menentukan siapa saja yang merupakan warga negara.²⁷ Sudah diatur mengenai kedudukan warga negara akan tetapi belum mengatur mengenai jaminan HAM.

g. *Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim*

HTN dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar-alat perlengkapan

hukum antar tertib hukum yang meliputi tertib hukum antar-negara, tertib hukum antar-daerah, dan tertib hukum antar-golongan.

²³ Van der Pot sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 25.

²⁴ Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 18.

²⁵ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., (London: Macmillan and Co., 1915), hlm. 22.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 23.

²⁷ *Ibid.*

negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya.²⁸

h. Jimly Asshiddiqie

Ilmu HTN dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan yang berkenaan dengan:²⁹

- 1) Konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara.
- 2) Institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya.
- 3) Mekanisme hubungan antar institusi itu, serta
- 4) Prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara.

Berdasarkan berbagai pengertian yang dikemukakan para ahli HTN sebelumnya, dapat dilihat bahwa HTN tidak hanya mengatur kewenangan lembaga-lembaga negara tetapi juga hubungan antar lembaga negara, serta kedudukan warga negara dan jaminan HAM bagi warga negara.

B. HTN DARURAT

Dalam praktiknya, HTN pada sebuah negara tidak hanya diselenggarakan dalam keadaan normal tapi pada keadaan tertentu dengan syarat yang ketat dapat berubah menjadi HTN Darurat. HTN Darurat terjadi karena adanya keadaan khusus sehingga negara tidak dapat menggunakan aturan hukum pada keadaan normal, dan pada saat itu terjadi maka sangat rentan perlindungan terhadap penegakan negara hukum, termasuk di dalamnya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara.³⁰

²⁸ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 29.

²⁹ Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 25.

³⁰ Lihat Nomi Claire Lazar, *State of Emergency in Liberal Democracies*, (Cambridge University Press, 2009), hlm. 2-3. "Nonetheless most liberal democracies have standing constitutional or special legal powers to derogate rights and the rule of law for the sake of order in times of crisis; and when a crisis arises, those states that do not have such powers use *impromptu ones anyway*." Franz Neumann bahkan menyatakan bahwa saat keadaan darurat negara diperbolehkan menihilkan kebebasan sipil. Franz Neumann dalam Lazar, *ibid.*, hlm. 3.

Negara-negara di dunia sangat memperhatikan pengaturan ketentuan HTN Darurat dalam peraturan perundang-undangnya.³¹ Hal tersebut terlihat dari diaturnya baik dalam UUD maupun undang-undang terkait HTN Darurat, bahkan di beberapa negara, antara lain pada Negara Prancis, aturan mengenai HTN sudah diatur dan menjadi semakin lama pengaturan tentang HTN Darurat diatur semakin detail untuk melindungi hak konstitusional warga negara.³²

Pengaturan dalam peraturan perundang-undangan menjadi penting karena dalam negara hukum, aturan hukumlah yang tertinggi sehingga walaupun dalam keadaan darurat, kriteria dari keadaan darurat dan pembatasan waktu pada HTN Darurat diatur dengan jelas dan dilaksanakan berdasarkan aturan hukum. Dalam negara hukum juga dijamin hak konstitusional warga negara sehingga pengaturan yang detail tentang HTN Darurat merupakan keharusan. Aturan yang jelas memudahkan jika pemerintah harus dimintakan pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan pada saat diberlakukannya keadaan darurat tersebut.³³

1. Istilah dan Pengertian HTN Darurat

Istilah-istilah yang digunakan beragam dan beberapa di antaranya berbeda didasarkan pada keadaan bahaya yang terjadi. Beberapa istilah tersebut adalah *state of emergency*, *state of siege*, *state of war*, *state of internal war*, *state of public emergency*, *state of defence*, *martial law*, keadaan bahaya, kegentingan yang memaksa, dan sebagainya.³⁴

Terdapat beberapa pengertian tentang HTN Darurat yang dikemukakan para ahli, antara lain:

a. Jimly Asshiddiqie

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa obyek kajian ilmu HTN Darurat adalah negara yang berada dalam keadaan darurat (*state of emergency*) dan berbagai istilah yang dikemukakan di atas semuanya menunjuk pada pengertian yang hampir sama yaitu “keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam tertib umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-

³¹ Selain dalam aturan hukum, Lazar juga mengemukakan pentingnya pembatasan dari segi nilai-nilai moral (*moral norms*) dan norma-norma hukum (*legal norms*). *Ibid.*, hlm. 138.

³² Lihat *ibid.*, hlm. 141-144.

³³ *Ibid.*, hlm. 5.

³⁴ Lebih lengkapnya lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (PT RajaGrafindo, 2007), hlm. 7-8.

cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.”³⁵

b. Herman Sihombing

Menurut Herman Sihombing, HTN Darurat adalah “rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.”³⁶ Unsur-unsur yang terutama harus ada adalah:³⁷

- 1) Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
- 2) Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
- 3) Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah Negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal.
- 4) Wewenang luar biasa itu dan HTN Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

c. Donner

Negara hukum dalam keadaan pengecualian (*rechtsstaat in uit zonderingtoestand*) adalah negara hukum dalam keadaan perang, depresi ekonomi, pembangunan ekonomi, serta mobilisasi industri.³⁸

Dalam Pasal 4 ayat (1) *International Covenant for Civil and Political Rights* (ICCPR), *state of emergency* diartikan sebagai situasi yang mengancam terhadap kehidupan bangsa dan keberadaannya.³⁹

³⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

³⁶ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 1.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Willy D.S. Voll, *Negara Hukum dalam Keadaan Pengecualian*, cet. 1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 47.

³⁹ United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966*, <http://treaties.un.org/doc/untv>, diakses tanggal 25 Juli 2018. “Article 4. 1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is

Berdasarkan pendapat beberapa ahli dan pengertian dalam ICCPR tersebut dapat disimpulkan bahwa HTN Darurat merupakan sekumpulan peraturan hukum yang dibuat dan dilaksanakan berdasarkan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa yang dibuat dalam waktu yang sesingkat-singkatnya agar dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang muncul yang mengancam ketertiban umum dan kehidupan bangsa sehingga dapat dihilangkan keadaan darurat atau bahaya tersebut dan kembali ke keadaan normal yang menggunakan peraturan hukum yang umum.

2. Pengaturan HTN Darurat

Di Indonesia, HTN Darurat diatur dalam UUD yaitu dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 12 UUD 1945 mengatur: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan keadaan bahaya diatur dalam undang-undang.”⁴⁰ Pengaturan dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah sebagai berikut:⁴¹

- a. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- b. Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- c. Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dalam UUD 1945 tidak ditemukan penjelasan tentang frasa dalam Pasal 12 UUD 1945 tentang “keadaan bahaya” dan frasa “kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Penjelasan tentang keadaan bahaya dan tingkatannya diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang Keadaan Bahaya adalah undang-undang (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Pasal 1 ayat (1) mengatur keadaan bahaya dengan tingkatan

officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.”

⁴⁰Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 12.

⁴¹ *Ibid.*, Ps. 22.

keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila.⁴²

- a. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau 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 apa pun 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.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, ditetapkan tiga kategori kegentingan yang memaksa, yaitu "...adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau jika ada undang-undang tetapi undang-undang tersebut tidak memadai, dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang melalui prosedur biasa karena memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut memerlukan kepastian untuk diselesaikan."⁴³

Berdasarkan putusan MK dan Pasal 1 ayat (2) undang-undang (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 maka "keadaan bahaya" bukan satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya "kegentingan yang memaksa". Keadaan bahaya dalam undang-undang tersebut hanya dibatasi keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang padahal sangat mungkin terjadi keadaan darurat di luar pengertian "keadaan bahaya" yang diatur dalam undang-undang. Sebagai contoh adalah Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas

⁴² Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, UU Nomor 23 Tahun 1959*, LN Nomor 160 Tahun 1957, ps. 1 ayat (1). Pengertian keadaan bahaya juga terdapat dalam UU Nomor 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi dan UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

⁴³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 19.

UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.⁴⁴ Perpu ini dibentuk dalam keadaan genting di mana dalam pertimbangannya huruf a Perpu Nomor 4 Tahun 2009 menyatakan: "Terjadinya kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi telah mengganggu kinerja serta berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam upaya mencegah dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi."⁴⁵ Pada saat dikeluarkannya perpu ini, pimpinan KPK yang aktif terdiri dari 2 (dua) orang sedangkan 3 (tiga) orang tidak aktif (diberhentikan sementara) karena sedang menjalani proses hukum karena diduga telah melakukan tindak pidana.

Pengumuman HTN Darurat harus memiliki pembatasan-pembatasan yang ketat terhadap pemberlakuannya. Van Dullemen mengemukakan empat syarat yang harus dipenuhi dalam satu peraturan darurat dan menyatakan tidak sah jika salah satu dari syarat tidak dipenuhi, serta akibat hukum bagi peraturan darurat tersebut adalah tidak sah dan tidak diakui keabsahannya sebagai HTN Darurat tertulis.⁴⁶ Keempat syarat tersebut adalah:⁴⁷

- a. Kepentingan tertinggi negara yakni: adanya atau eksistensi negara tersebut.
- b. Bahwa peraturan darurat itu harus mutlak atau sangat perlu.
- c. Peraturan darurat (*noodregeling*) bersifat sementara (*provisoir*), selama keadaan masih darurat saja, dan sesudah itu diperlakukan aturan biasa yang normal.
- d. Bahkan ketika peraturan darurat dibuat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak dapat mengadakan sidang.

UU (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya mengatur syarat-syarat yang dikemukakan oleh Van Dullemen, akan tetapi terhadap syarat keempat tidak ditemukan dalam undang-undang tersebut.

⁴⁴ Perpu akhirnya ditetapkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁴⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Konsiderans Menimbang huruf b.

⁴⁶ Van Dullemen sebagaimana dikutip dalam Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, hlm. 8.

⁴⁷ Van Dullemen sebagaimana dikutip dalam *ibid.*, hlm. 7-8.

C. HUBUNGAN HTN DENGAN ILMU NEGARA, ILMU POLITIK, DAN HAN

Dalam membahas organisasi negara, selain HTN, juga dapat dibahas dari perspektif Ilmu Negara, Ilmu Politik, dan HAN, sehingga terdapat hubungan antara ketiga bidang ilmu tersebut dengan HTN. Berikut adalah uraian mengenai hubungan antara HTN dengan masing-masing bidang ilmu tersebut.

1. Hubungan HTN dengan Ilmu Negara

R. Kranenburg mengemukakan bahwa ilmu negara menyelidiki timbul, sifat dan wujud suatu negara.⁴⁸ Ilmu Negara berkedudukan sebagai ilmu pengetahuan pengantar bagi HTN.⁴⁹ Ilmu Negara mementingkan nilai teoritis, sehingga tugas Ilmu Negara tidak mementingkan bagaimana caranya hukum itu seharusnya dijalankan, sebaliknya dalam HTN lebih diutamakan nilai-nilai praktisnya karena hasil penyelidikannya dapat langsung dipergunakan dalam praktik oleh penyelenggara negara.⁵⁰ Ilmu Negara mementingkan nilai teoritis (*seinswissenschaft*), sedangkan HTN (dan HAN) merupakan (*normativen wissenschaft*).⁵¹ Objek penyelidikan Ilmu Negara adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan Hukum Tata Negara pada umumnya, sedangkan objek penyelidikan HTN adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat. Berbeda dengan Ilmu Negara yang membahas mengenai organisasi negara secara umum maka dalam HTN, pembahasan sudah terbatas mengenai organisasi negara tertentu, misalnya Hukum Tata Negara Indonesia atau Hukum Tata Negara Inggris, dan lain-lain.⁵²

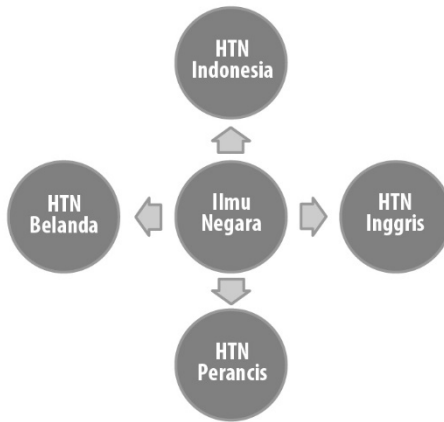
⁴⁸ Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara*, hlm. 1.

⁴⁹ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 33.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 32.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 33.

⁵² *Ibid.*



Gambar 1.1
Hubungan HTN dengan Ilmu Negara

Sebagai contoh dapat dikemukakan untuk menjelaskan hubungan antara Ilmu Negara dengan HTN adalah pembahasan tentang warga negara. Jika warga negara dibahas dari perspektif Ilmu Negara maka pembahasannya berupa pembahasan mengenai warga negara sebagai salah satu dari unsur negara dari seluruh negara, sebagaimana ditentukan dalam Konvensi Montevideo 1933, yaitu bahwa negara sebagai subjek dari hukum internasional harus memiliki penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintah, dan kemampuan untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain. Akan tetapi, jika membahas warga negara dari perspektif HTN maka sudah tertentu warga negara dari negara yang dibahas, di mana karena warga negara merupakan salah satu unsur negara maka harus diatur dalam UUD siapa saja yang merupakan warga negara dari negara yang bersangkutan dan jaminan HAM serta pembebanan kewajiban bagi warga negara. Misalnya warga negara dalam negara Republik Indonesia, dalam UUD 1945 diatur bahwa yang termasuk warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara (Pasal 26 ayat (1) UUD 1945), sedangkan jaminan hak dasarnya sebagai warga negara Indonesia (WNI) diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 31 UUD 1945.

2. Hubungan HTN dengan Ilmu Politik

J. Barents mengemukakan bahwa hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik ibarat kerangka manusia dengan daging yang menyelimutinya, ketika kerangka manusia merupakan perumpamaan bagi HTN, sedangkan daging yang menyelimutinya adalah Ilmu Politik.⁵³ Sebagaimana telah dikemukakan bahwa HTN merupakan hukum yang mengatur organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, sedangkan salah satu pengertian dari Ilmu Politik adalah bahwa Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.⁵⁴ Dalam usahanya memperoleh dan membagi kekuasaan dalam negara, harus didasarkan pada aturan hukum yang mengatur mengenai hal tersebut, yaitu HTN.

Dalam praktiknya, seorang politikus tidak selalu mempergunakan saluran-saluran hukum untuk mencapai tujuan, sehingga bidang politik lebih luas dari pada bidang hukum. Ilmu politik lebih mengutamakan dinamika yang terjadi dalam masyarakat dibandingkan norma-norma yang diatur dalam UUD, dan hal tersebut yang merupakan perbedaan yang mendasar antara HTN dengan Ilmu Politik.⁵⁵

Hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik dapat dijelaskan dalam contoh berikut. Dalam rangka memperoleh kekuasaan dalam negara dalam sistem demokrasi perwakilan maka orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama untuk memperoleh dan membagi kekuasaan tersebut, harus mengorganisasikan dirinya dalam sebuah partai politik. Sistem, persyaratan pembentukan, persyaratan pendaftaran, bahkan persyaratan pembubaran sebuah partai politik diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang merupakan ruang lingkup HTN, karena pada dasarnya kebebasan untuk membentuk partai politik dijamin sebagai bentuk jaminan kebebasan berserikat yang diatur dalam Pasal 28, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945. Untuk memperoleh kekuasaan negara dalam parlemen dan pemerintahan maka partai politik harus mengikuti pemilihan umum, dan pengaturan mengenai pemilihan

⁵³ J. Barents sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 33.

⁵⁴ Harold D. Laswell dan A. Kaplan sebagaimana dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 18

⁵⁵ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 12.

umum tentu saja berada dalam ruang lingkup HTN. Demikian juga berbagai pengaturan mengenai kedudukan dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara yang ingin dikuasai oleh partai politik, merupakan bagian dari aturan HTN.

Dalam praktiknya, kedekatan antara Ilmu Hukum dan Ilmu Politik melahirkan bidang kajian baru yaitu Politik Hukum. Politik Hukum membahas bagaimana sebuah undang-undang disusun dan disahkan melalui proses politik, sehingga sebuah undang-undang tidak hanya merupakan produk hukum tetapi juga produk politik. Produk hukum karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, dan produk politik karena merupakan hasil dari kesepakatan politik dari para anggota parlemen yang berasal dari beberapa partai politik.

3. Hubungan HTN dengan Hukum Administrasi Negara

Berbagai pendapat dikemukakan mengenai hubungan antara HTN dan HAN, yaitu:

a. *J.H.A. Logemann*

Menurut J.H.A. Logemann, HTN dalam arti luas terdiri atas HTN dalam arti sempit dan HAN. Logemann memisahkan antara HTN dalam arti sempit dengan HAN, di mana HTN dalam arti sempit meliputi ajaran tentang pribadi (fungsi jabatan) dan ajaran pegangan (ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma), sedangkan HAN meliputi ajaran mengenai hubungan hukum.⁵⁶ Logemann menjelaskan bahwa sebagai pribadi, pejabat negara berwenang melakukan perbuatan hukum, diwajibkan menaati kaidah hukum, dan mempertahankan hak sebagaimana warga negara lainnya, akan tetapi karena jabatannya, lahir perbuatan hukum yang hanya sah dilakukan karena jabatan tersebut yang berwenang melakukan itu.⁵⁷ Perbuatan hukum tersebut memiliki kaidah umum, asas-asas, dan doktrin tertentu, termasuk penataan dan pengetakannya terhadap pemerintah berkaitan dengan kewajibannya.⁵⁸

b. *Van Vollenhoven*

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa HTN adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (*organ*) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 111.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 108.

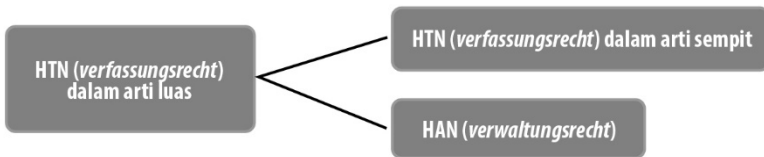
⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 109.

badan-badan itu dan yang membagi-bagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat-negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya,⁵⁹ sedangkan HAN adalah rangkaian ketentuan-ketentuan yang mengikat alat-alat Negara yang tinggi dan yang rendah tadi, pada waktu alat-alat Negara itu mulai menjalankan pekerjaan dalam hal menunaikan tugasnya, seperti yang ditetapkan dalam HTN.⁶⁰

Van Vollenhoven membedakan HTN dengan HAN dengan perumpamaan bahwa dalam HTN, negara dilihat dalam keadaan diam (*in rust*), sedangkan dalam HAN, negara dilihat dalam keadaan bergerak (*in beweging*).⁶¹

c. *Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim*

Istilah lain yang dipakai HTN dalam kepustakaan Indonesia adalah Hukum Negara, yang kedua-duanya adalah terjemahan dari istilah bahasa Belanda *staatsrecht*.⁶² Dalam kepustakaan Belanda, istilah *staatsrecht* terdiri dari *staatsrecht in ruimere zin* (Hukum Negara dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Negara dalam arti sempit).⁶³ Penggunaan istilah Hukum Negara dimaksudkan untuk membedakannya dengan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Tata Negara dalam arti sempit).⁶⁴



Gambar 1.2
Hubungan HTN dengan Hukum Administrasi Negara (HAN)

⁵⁹ Van Vollenhoven sebagaimana dikutip dalam Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara*, hlm. 2.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 22.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

d. *Wirjono Prodjodikoro*

HTN memiliki hubungan yang erat dengan HAN, di mana keduanya membahas mengenai soal-soal kenegaraan.⁶⁵

e. *Van der Pot*

Van der Pot tidak membedakan secara tajam antara HTN dan HAN dengan alasan bahwa perbedaan secara prinsipil tidak menimbulkan akibat hukum.⁶⁶ Pembedaan hanya penting bagi ilmu pengetahuan hukum untuk memahami tentang sistem, akan tetapi tidak menimbulkan akibat hukum dalam praktiknya.⁶⁷

f. *Kranenburg*

Menurut Kranenburg, HAN dan HTN memiliki lapangan penyelidikan yang sama, perbedaan terletak pada cara pendekatan yang digunakan.⁶⁸ Cara pendekatan yang dilakukan HTN adalah untuk mengetahui organisasi daripada negara, serta badan-badan lainnya, sedangkan HAN menghendaki caranya negara serta organ-organnya melakukan tugasnya.⁶⁹ Kranenburg tidak membedakan HTN dan HAN karena pembatasan wewenang melainkan karena cara bertindakya negara itu sudah merupakan pembatasan wewenang.⁷⁰

Dari berbagai pendapat tersebut maka dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) pendapat, yaitu:

- 1) Tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara HTN dan HAN sebagaimana yang dikemukakan antara lain oleh Kranenburg, Wirjono Prodjodikoro, dan van der Pot.
- 2) Terdapat perbedaan yang mendasar antara HTN dan HAN sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven dan Logemann.

Dalam praktiknya, hubungan antara HTN dengan HAN memang tidak terdapat perbedaan yang asasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Kranenburg. Salah satu contoh adalah mengenai lembaga negara. Pengaturan mengenai lembaga negara di tingkat pusat yang melaksanakan kekuasaan

⁶⁵ Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara*, hlm. 2.

⁶⁶ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 42.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Kranenburg sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

eksekutif, legislatif, dan yudisial merupakan ruang lingkup HTN, akan tetapi dalam setiap lembaga negara terdapat birokrasi yang mengelola administrasi dari lembaga negara tersebut yang merupakan ruang lingkup HAN. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga negara yang diatur dalam UUD yang merupakan ruang lingkup HTN. Walaupun demikian, DPR didukung oleh kesekretariatan sebagai *supporting system* (sistem pendukung), dalam beberapa hal, antara lain melakukan pengelolaan administrasi DPR, seperti pengelolaan gedung, penyediaan data dan informasi bagi anggota DPR, dan lain-lain.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Kemukakan tentang pengertian HTN dan HTN Darurat (minimal 2 pendapat) dan jelaskan jika ada persamaan dan perbedaan pada pendapat-pendapat yang Anda kemukakan!
- 2) Jelaskan hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik! Berikan contoh hubungan yang terjadi antara kedua bidang ilmu tersebut!
- 3) Jelaskan hubungan antara HTN dengan HAN! Berikan contoh hubungan yang terjadi antara kedua bidang ilmu tersebut!

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk mengerjakan latihan ini, Anda sebaiknya melakukan hal-hal berikut:

- 1) Baca lebih rinci mengenai pengertian HTN dan HTN Darurat.
- 2) Baca dan pahami bagian yang membahas hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik.
- 3) Baca dan pahami bagian yang membahas hubungan antara HTN dengan HAN.



HTN diartikan sebagai sekumpulan peraturan hukum dan praktik kenegaraan (konvensi) mengenai kewenangan lembaga-lembaga negara dan hubungannya dengan lembaga negara lainnya, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya, sedangkan HTN Darurat merupakan sekumpulan peraturan hukum yang dibuat dan dilaksanakan berdasarkan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa yang dibuat dalam waktu yang sesingkat-singkatnya agar dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang muncul yang mengancam ketertiban umum dan kehidupan bangsa sehingga dapat dihilangkan keadaan darurat atau bahaya tersebut dan kembali ke keadaan normal yang menggunakan peraturan hukum yang umum.

Dalam membahas organisasi negara, selain HTN, juga dapat dibahas dari perspektif Ilmu Negara, Ilmu Politik, dan HAN, sehingga terdapat hubungan antara ketiga bidang ilmu tersebut dengan HTN.

Ilmu Negara berkedudukan sebagai ilmu pengetahuan pengantar bagi HTN karena obyek penyelidikan Ilmu Negara adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan HTN pada umumnya, sedangkan obyek penyelidikan HTN adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat (Negara tertentu).

Hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik dimulai dengan memahami definisi Ilmu Politik adalah sebuah ilmu yang mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan. Dalam usahanya memperoleh kekuasaan dalam negara maka harus didasarkan pada aturan hukum yang mengatur mengenai hal tersebut, yaitu HTN.

Mengenai hubungan HTN dan HAN terdapat 2 (dua) pendapat yaitu yang menyatakan bahwa tidak terdapat perbedaan yang asasi antara HTN dan HAN, dan terdapat perbedaan yang mendasar antara HTN dan HAN. Dalam praktiknya, tidak terdapat perbedaan yang asasi antara HTN dengan HAN.

TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Istilah dalam bahasa Jerman yang diartikan sebagai HTN, adalah
 - A. *Constitutional Law*
 - B. *Droit Constitutionnelle*
 - C. *Verfassungsrecht*
 - D. *Verwaltungsrecht*

- 2) Berikut ini adalah pengertian HTN menurut Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim yaitu
 - A. sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi daripada negara, hubungan antaralat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya
 - B. hukum yang mengatur mengenai organisasi negara (*het recht dat regelt de staatsorganisatie*)
 - C. peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang dibutuhkan beserta kewenangannya masing-masing, hubungannya satu sama lain, serta hubungannya dengan individu warga negara dalam kegiatannya
 - D. seluruh peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi distribusi atau pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam negara

- 3) Dari berbagai pendapat yang membahas mengenai pengertian HTN, nama-nama berikut adalah mereka yang memasukkan jaminan HAM bagi warga negara dalam ruang lingkup pengertian HTN, yaitu
 - A. Van Vollenhoven dan Logemann
 - B. Wade dan Phillips dan A.V. Dicey
 - C. Van der Pot, Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, dan Jimly Asshiddiqie
 - D. J.H.A Logemann dan Paul Scholten

- 4) Pendapat yang menyatakan bahwa hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik ibarat kerangka tulang belulang dengan daging yang menyelimutinya, tempat kerangka tulang belulang merupakan ibarat bagi HTN, sedangkan daging yang menyelimutinya adalah Ilmu Politik, dikemukakan oleh
 - A. J.H.A Logemann
 - B. J. Barents

- C. Paul Scholten
D. A.V. Dicey
- 5) Berikut ini adalah hubungan antara HTN dan HAN menurut Kranenburg, yaitu
- tidak mempunyai lapangan penyelidikan yang sama
 - mempunyai lapangan penyelidikan yang sama
 - HAN merupakan bagian dari HTN dalam arti luas
 - HTN dan HAN saling bertentangan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Sumber HTN Indonesia dan Faktor-faktor yang Membantu Pembentukan HTN Indonesia

Sumber HTN terbagi 2 (dua), yaitu sumber hukum material dan sumber hukum formal. Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum, sedangkan sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, ketika bentuknya menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati.⁷¹ Selain sumber hukum material dan sumber hukum formal, L.J. van Apeldoorn menjelaskan bahwa terdapat pula faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan hukum, yaitu perjanjian, yurisprudensi, dan ajaran hukum (*communis opinio doctorum*).⁷²

Sumber HTN Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Sumber hukum materiil, yaitu Pancasila
2. Sumber hukum formil, terdiri dari:
 - a. UUD 1945 (baik Pembukaan maupun Pasal-Pasalnya) dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, yang terdiri dari:
 - 1) UUD 1945 (baik Pembukaan maupun Pasal-Pasalnya).
 - 2) Ketetapan MPR/MPRS.
 - 3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang.
 - 4) Peraturan Pemerintah.
 - 5) Peraturan Presiden.
 - 6) Peraturan Menteri.
 - 7) Peraturan Daerah.
 - b. Konvensi Ketatanegaraan
 - c. Traktat (Perjanjian Internasional)

⁷¹ Kusnardi dan Ibrahim, *ibid.*, hlm. 45.

⁷² Lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum [Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht]*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, cet. 28, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2000), hlm. 156-168.

Selain sumber hukum materiil dan sumber hukum formal HTN Indonesia, maka berdasarkan pendapat L.J. van Apeldoorn, terdapat pula faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan HTN Indonesia, yang terdiri dari perjanjian, yurisprudensi, dan ajaran hukum (*communis opinio doctorum*) yang memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

A. SUMBER HUKUM MATERIIL

Agenda rapat BPUPK (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan)⁷³ pada tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 1945 adalah membahas tentang Dasar Negara Indonesia.⁷⁴ Dalam rapat tanggal 1 Juni 1945, Ir. Soekarno mengemukakan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia (*philosofische grondslag*) pada rapat BPUPK pada tanggal 1 Juni 1945.⁷⁵ Soekarno mengemukakan bahwa: “Philosofische grondslag itulah pundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal abadi.”⁷⁶

Mengenai Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, Soepomo yang merupakan Ketua Panitia Pembentuk UUD mengemukakan bahwa pembukaan UUD mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan

⁷³ Pada awal penjajahan Jepang, belum dipergunakan istilah Indonesia, akan tetapi Hindia Timur, atau To Indo. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet I, (Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958), hlm. 24. To Indo harus diterjemahkan dengan Indonesia, tidak lagi Hindia Timur berdasarkan Kan Poo Nomor 66, juga diatur bahwa Genzyuumin (penduduk asli Bumiputera, Inlander) diubah menjadi Indonesia zin dan Marai go (bahasa Melayu) diganti dengan Indonesia go (bahasa Indonesia). *Ibid.*, hlm. 27. Lagi pula tidak tepat menyebut sebagai BPUPKI, karena BPUPK dibentuk hanya untuk wilayah Jawa dan Sumatera oleh Rikugun (Angkatan Darat Jepang), Tentara XVII, sedangkan untuk wilayah Sumatera, Jepang juga membentuk BPUPK akan tetapi baru dibentuk 25 Juli 1945. R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 1.

⁷⁴ Lihat Saafroedin Bahar, *et. al. eds.*, *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hlm. 8-84.

⁷⁵ Lihat *ibid.*, hlm. 63-81.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 63.

sifat-sifatnya Negara Indonesia yang hendak dibentuk.⁷⁷ Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD dijabarkan oleh Soepomo indosebagai berikut:⁷⁸

1. Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan, dan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Negara yang berdasar atas hidup kekeluargaan, akan menyelenggarakan dasar itu bukan saja untuk dalam negeri tetapi juga luar negeri.
3. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
4. Negara berdasar atas ke-Tuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
5. Negara memperhatikan keistimewaan penduduk yang terbesar dalam lingkungan daerahnya, ialah penduduk yang beragama Islam.

Dalam Penjelasan UUD 1945, dari 5 butir yang disampaikan Soepomo, butir kedua mengalami perubahan, menjadi: " Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat", dan butir kelima tidak tercantum.

Soepomo selanjutnya mengemukakan bahwa pokok-pokok pikiran dalam pembukaan mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis, ialah hukum dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik pemerintahan Negara Indonesia.⁷⁹

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Soekarno dan Soepomo dalam rapat BPUPK tersebut maka penulis menyimpulkan bahwa Pancasila merupakan falsafah dasar negara (*philosofische grondslag*) dan cita-cita hukum (*rechtsidee*). Sebagai falsafah dasar negara (*philosofische grondslag*) dan cita-cita hukum (*rechtsidee*) maka Pancasila merupakan sumber hukum material dari HTN Indonesia yang harus menjwai dan dilaksanakan oleh setiap peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. Gustav Radbruch mengemukakan mengenai cita hukum, yaitu: "...cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi

⁷⁷ Soepomo mengemukakan hal tersebut pada rapat BPUPK tanggal 15 Juli 1945. *Ibid.*, hlm. 265.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 265-267.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 267-268.

sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.”⁸⁰

Hukum yang dibentuk dan berlaku di Indonesia haruslah berdasar dan dijiwai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, mempersatukan Indonesia, bersifat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila menjadi tolok ukur dalam keberlakuan hukum positif di Indonesia. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa di Indonesia tidak akan diatur bahwa seseorang boleh tidak beragama, karena asas pertama dalam Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, ketika nilai-nilai Ketuhanan hidup dan menjiwai berbagai aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia juga tidak akan mengatur dan menyetujui berbagai kebijakan yang mencederai kemanusiaan bangsa lain, seperti menyetujui penyerangan kekuatan internasional di bawah koordinasi lembaga internasional terhadap sebuah negara, serta hal-hal lainnya yang bertentangan dengan kelima sila dalam Pancasila.

B. SUMBER HUKUM FORMAL

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, di mana karena bentuknya menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Sumber hukum formal HTN Indonesia yang tertulis adalah UUD 1945 (baik pembukaan maupun pasal-pasalnya), serta berbagai peraturan perundangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, konvensi ketatanegaraan, perjanjian internasional, yurisprudensi, dan doktrin.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan setelah UUD 1945 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), UU/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden,

⁸⁰ Gustav Radbruch dalam H.J. van Eikema Hommes sebagaimana dikutip dalam A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV,” (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 237-238.

Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁸¹ Dalam tulisan ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Ketetapan MPRS) serta Peraturan Menteri dimasukkan dan dibahas karena kedua peraturan perundang-undangan tersebut secara formal berlaku dan secara materii memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

Ketetapan MPRS dibahas karena dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b diatur bahwa:⁸²

Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Peraturan Menteri juga dibahas dalam tulisan ini karena dalam Pasal 17 ayat (3) Perubahan Pertama UUD 1945, menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan,⁸³ dan tentunya hal tersebut berakibat menteri berwenang membuat pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kewenangannya. Peraturan Menteri perlu dibahas karena peranan Peraturan Menteri penting dalam kerangka Negara Kesatuan yang mengharuskan hubungan dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Peraturan Menteri yang mengatur urusan tertentu dalam pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program nasional di daerah, tentunya dengan tetap memperhatikan otonomi daerah dan kekhasan masing-masing daerah.

⁸¹ Indonesia, Undang *Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234, Ps. 7 ayat (1).

⁸² *Ibid.*, Ps. 7 ayat (1) huruf b.

⁸³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*, LN Nomor 11 Tahun 2006, Ps. 17 ayat (3).

1. UUD 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh) dan Peraturan Perundang-Undangan Lain yang Mengatur/Memuat Ketentuan-Ketentuan Ketatanegaraan

Bagian ini dibagi atas dua bagian yaitu pembahasan mengenai UUD 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh) dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

a. UUD 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh)

Hans Nawiasy mengemukakan bahwa norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dan norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.⁸⁴ Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *staatsfundamentalnorm*.⁸⁵ Dikemukakan pula bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* ialah merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan UUD dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.⁸⁶ Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu UUD, ia ada terlebih dahulu sebelum adanya UUD.⁸⁷

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasy maka Pembukaan UUD 1945 dapat diklasifikasi sebagai Norma Fundamental Negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*), ketika Pembukaan UUD 1945 berisikan Pancasila dan cita-cita luhur (tujuan) bangsa Indonesia. Dalam Penjelasan UUD 1945 (sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Soepomo tanggal 15 Juli 1945), dikemukakan bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan harus menjadi dasar bagi hukum dasar negara yang terdiri dari hukum yang tertulis (UUD) dan hukum yang tidak tertulis; UUD sebagai

⁸⁴ Hans Nawiasy sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. rev. (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44.

⁸⁵ Hans Nawiasy sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *ibid.*, hal. 45. Kelompok II adalah *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar Negara/Aturan Pokok Negara), Kelompok III adalah *Formell Gesetz* (UU formal), dan Kelompok IV adalah *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom). *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 46.

⁸⁷ *Ibid.*

hukum yang tertulis, menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal-pasal.⁸⁸ Selanjutnya, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, tempat konstitusi adalah hukum yang tertinggi sehingga peraturan perundang-undangan ke bawahnya mengatur lebih lanjut dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan, tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut.⁸⁹

“Negara” - yaitu bunyinya - yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.

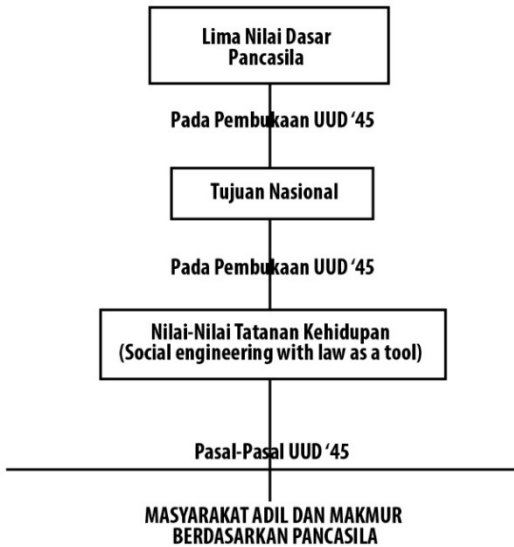
Pokok pikiran keempat yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar itu harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara, untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Berikut adalah skema yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono yang menggambarkan mengenai hubungan antara Pancasila dan cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945, yang menjiwai dan menjadi dasar bagi pasal-pasal dalam UUD 1945. Dalam skema ini, cita-cita luhur yang dikemukakan hanya tujuan nasional, akan tetapi pada dasarnya cita-cita luhur dalam Pembukaan tidak hanya dalam tujuan nasional yang tercantum dalam bab IV, akan tetapi apa yang terkandung sejak bab pertama hingga bab terakhir (bab IV).

⁸⁸ Lihat Bahar, *et. al. eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 267-268. Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan.

⁸⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan.



Gambar 1.3
Perkembangan Demokrasi Pancasila
sebagai Ideologi⁹⁰

Batang tubuh UUD 1945 terdiri dari pasal-pasal, yang dilarang untuk mengatur hal-hal yang bertentangan dengan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa pasal-pasal dalam UUD 1945 tidak boleh mengatur tentang hak untuk tidak beragama dan propaganda ateis (tidak beragama) sebagaimana diatur Pasal 54 Konstitusi Soviet,⁹¹ karena tentu saja tidak sesuai dengan nilai dasar dalam Pancasila khususnya sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dalam hal melakukan perubahan UUD 1945, juga harus dijamin bahwa nilai-nilai dalam Pancasila dan cita-cita luhur dalam Pembukaan tetap diatur dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam melakukan perubahan UUD 1945,

⁹⁰ Padmo Wahjono, “Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945”, dalam *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, ed. Sri Soemantri dan Bintang Saragih (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 112.

⁹¹ Pasal 54 Konstitusi Soviet sebagaimana dikutip dalam Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 61.

dilarang misalnya, menghapus pasal-pasal yang mewajibkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum, yaitu pasal-pasal yang terkandung dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Notonagoro mengemukakan bahwa: “Kebaikan hukum positif Indonesia termasuk (tubuh) UUD harus diukur dari asas-asas yang tercantum dalam Pembukaan. Dan karena itu Pembukaan dan Pancasila harus dipergunakan sebagai pedoman bagi penyelesaian soal-soal pokok kenegaraan dan tertib hukum Indonesia”.⁹² Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 harus menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang akan dijelaskan dalam pembahasan selanjutnya.

b. Peraturan Perundang-undangan lain yang Mengatur/Memuat Ketentuan-ketentuan Ketatanegaraan

Peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, yang terdiri dari:

- 1) Ketetapan MPR/MPRS.
 - 2) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
 - 3) Peraturan Pemerintah (PP).
 - 4) Peraturan Presiden (Perpres).
 - 5) Peraturan Menteri.
 - 6) Peraturan Daerah (Perda).
- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Ketetapan MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR)

Sebelum Perubahan UUD 1945, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan), diatur bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.”⁹³ MPR sebagai lembaga negara tertinggi berwenang mengeluarkan ketetapan yang bersifat “mengatur” dan mengikat bagi lembaga negara yang berada di bawah MPR. Dalam Pasal 3 ayat (2) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa Ketetapan MPR RI merupakan putusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang

⁹² Notonagoro sebagaimana dikutip dalam RM. A.B. Kusuma, “Konsistensi Nilai Pancasila Dalam Penyelenggaraan Negara,” (makalah disampaikan pada Kongres Pancasila II, Denpasar, 31 Mei 2010), hlm. 5.

⁹³ Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 1 ayat (2).

ditetapkan yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.⁹⁴ Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu:⁹⁵

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- c) Undang-Undang.
- d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- e) Peraturan Pemerintah.
- f) Keputusan Presiden.
- g) Peraturan Daerah.

Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai satu-satunya pengemban kedaulatan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”⁹⁶ MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi, sehingga tidak lagi membentuk ketetapan yang bersifat “mengatur” karena semua lembaga negara melaksanakan kewenangannya berdasarkan yang ditentukan dalam UUD (dan peraturan perundang-undangan lainnya). Berdasarkan Pasal I aturan tambahan perubahan keempat UUD 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003.⁹⁷

Walaupun MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai lembaga negara tertinggi, hal tersebut tidak berarti bahwa semua Ketetapan MPR tidak memiliki kekuatan mengikat dan tidak berlaku, karena dalam Ketetapan ini, terdapat “Ketetapan yang tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan “Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU” berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

⁹⁴ Indonesia, *Ketetapan tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Ps. 3 ayat (2).

⁹⁵ *Ibid.*, Ps. 2.

⁹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 1 ayat (2).

⁹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, LN Nomor 14 Tahun 2006, Ps. I Aturan Tambahan.

Ketetapan MPRS dan MPR tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing adalah sebagai berikut:⁹⁸

- a) Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara RI bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan HAM.
- b) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberi kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil, dan menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD 1945.
- c) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan ini.

Ketetapan MPRS dan MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, yaitu:⁹⁹

- a) Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
- b) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- c) Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya

⁹⁸ Indonesia, *Ketetapan tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*, Ketetapan Nomor I/MPR/2003, Ps. 2.

⁹⁹ *Ibid.*, Ps. 4.

Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁰

- d) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.¹⁰¹
- e) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pementapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- f) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI sampai terbentuknya undang-undang terkait.¹⁰²
- g) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI sampai terbentuknya undang-undang terkait.¹⁰³
- h) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i) Ketetapan MPRS RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia masa depan.
- j) Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.
- k) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR/MPRS tidak dimasukkan dalam Pasal 7 ayat (1) tentang tata urutan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam ayat (4) peraturan perundang-undangan lain, termasuk Ketetapan MPR diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

¹⁰¹ Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁰² Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Lihat Indonesia, *Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 10 Tahun 2004, LN Nomor 53 LN Tahun 2004, TLN Nomor 4389, Ps. 7 ayat (1) dan (4).

Undang-undang terbaru tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, memasukkan kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu berkedudukan di bawah UUD.

Dalam Pasal 3 ayat 1 Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD.¹⁰⁵ Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD maka sudah seharusnya MPR juga merupakan lembaga yang paling berwenang untuk melakukan pengkajian terhadap UUD, sebab sebelum melakukan kegiatan mengubah kemudian menetapkan maka hal yang perlu dilakukan terlebih dahulu adalah melakukan pengkajian-pengkajian terhadap materi muatan UUD 1945. Konsep ini yang digunakan oleh penyusun UUD 1945, di mana dikonstruksikan bahwa MPR terkait dengan UUD, melakukan kajian-kajian, dan jika perlu akan melakukan perubahan, sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo, yaitu:¹⁰⁶

Kita harus mengadakan satu sistem. Segala sistem ada baik dan ada jeleknya. Tadi tentang presiden sama kabinet, sistem mana saja tidak sempurna, sistem kita pun, kalau kita cari ada aibnya, sebab kita manusia, dan tidak sempurna. Tetapi marilah kita menjalankan ini dan saban 5 tahun akan kita mengkritik diri - sendiri, artinya bagaimana haluan yang dijalankan, di belakang itu. Kalau memang salah Undang- Undang Dasar bisa diubah, kalau perlu malah sebelumnya 5 tahun.

Sehingga kajian merupakan kegiatan MPR yang rutin, bukan jika akan melakukan amandemen baru dilakukan pengkajian.

Termasuk pula pengkajian yang dilakukan oleh MPR sebelum perubahan UUD 1945, adalah pengkajian terhadap haluan negara. Dalam Konstitusi RIS dan UUDS RI, tidak terdapat haluan negara yang disetujui oleh parlemen, akan tetapi dalam kedua UUD tersebut terdapat asas-asas dasar yang dijadikan dasar

¹⁰⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 3 ayat (1).

¹⁰⁶ R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 389. Lihat pula Bahar, *et. al., eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 304.

dalam penyelenggaraan negara.¹⁰⁷ Salah satu pasal dari asas-asas dasar yang tercantum dalam kedua UUD tersebut, yaitu:¹⁰⁸

Penguasa memajukan kepastian dan jaminan sosial, istimewa pemastian dan penjaminan syarat-syarat perburuhan yang baik, pencegahan dan pemberantasan pengangguran serta menyelenggarakan persediaan untuk hari tua dan pemeliharaan janda-janda dan anak yatim piatu.

Arahan dalam penyelenggaraan bernegara haruslah berpedoman pada asas-asas dasar yang terdapat dalam UUD 1945, dan berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUD RI yang mengatur lebih lengkap, asas-asas dasar dalam UUD 1945 lebih sedikit dan tersebar pengaturannya dalam berbagai bab. Sebagai lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD, maka MPR merupakan lembaga yang tepat untuk mengkaji dan menyusun berbagai asas-asas dasar yang terdapat dalam UUD 1945 untuk selanjutnya dijadikan arahan dalam penyelenggaraan bernegara.

2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Setelah UUD 1945, maka peraturan perundang-undangan di bawahnya menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tetapi tidak sepenuhnya sejajar antara Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Pengaturan mengenai Perpu terdapat dalam Bab VII UUD 1945 dengan judul bab DPR. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya Perpu merupakan bagian dari kewenangan DPR

¹⁰⁷ Asas-asas dasar dalam Konstitusi RIS lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres Nomor 48 Tahun 1950, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps. 34-41. Asas-asas dasar dalam UUDS RI lihat dalam Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU Nomor 7 Tahun 1950, LN. Nomor 56, LN Tahun 1950, TLN Nomor 37, Ps 35-43.

¹⁰⁸ Lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, *ibid.*, Ps. 35. Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, *ibid.*, Ps. 36.

(membentuk UU¹⁰⁹) akan tetapi karena dibentuk dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka Perpu dibentuk dengan cara yang khusus yaitu oleh Presiden tanpa persetujuan DPR terlebih dulu.¹¹⁰

Undang-Undang

UUD 1945 mengatur bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU,¹¹¹ dan setiap rancangan (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.¹¹² Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.¹¹³ RUU yang telah disetujui bersama disahkan oleh Presiden,¹¹⁴ dalam hal RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU sah menjadi undang-undang jika telah lewat 30 hari sejak persetujuan bersama.¹¹⁵

Materi muatan undang-undang ditentukan dalam Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:¹¹⁶

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
 pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan
 pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
 Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

¹⁰⁹Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*, LN Nomor 11 Tahun 2006, Ps. 20 ayat (1). “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

¹¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 22 ayat (1) dan (2).

¹¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*, LN Nomor 11 Tahun 2006, Ps. 20 ayat (1).

¹¹² *Ibid.*, Ps. 20 ayat (2).

¹¹³ *Ibid.*, Ps. 20 ayat (3).

¹¹⁴ *Ibid.*, Ps. 20 ayat (4).

¹¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*, LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 20 ayat (5).

¹¹⁶Indonesia, *Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*, Ps. 10.

Selain kedua hal tersebut, materi muatan undang-undang berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, yaitu untuk mengatur ketentuan dalam Ketetapan MPR yang masih berlaku. Hal tersebut perlu diatur dalam undang-undang bahwa materi muatan undang-undang mengatur ketentuan dalam Ketetapan MPR/MPRS karena dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, undang-undang berada di bawah Ketetapan MPR/MPRS.

Berikut adalah beberapa undang-undang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945, yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 yang merupakan undang-undang yang materi muatannya mengatur tentang HAM dan UU Nomor 12 Tahun 2006 yang merupakan undang-undang yang mengatur mengenai kewarganegaraan RI.

Undang-undang yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, antara lain adalah UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memerintahkan agar pengaturan tentang organisasi, finansial, dan administrasi Mahkamah Agung (MA) dan masing-masing lingkungan peradilan di bawah MA dalam bentuk undang-undang, yaitu antara lain yang mengatur tentang organisasi, finansial, dan administrasi MA, yaitu UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, dan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA. Perintah undang-undang agar dibentuk undang-undang lainnya tidak harus utuh dalam satu undang-undang khusus, tapi dapat juga terjadi bahwa hanya pasal tertentu saja yang diperintahkan diatur dalam undang-undang lain. Salah satu contoh undang-undang yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang yang mengatur satu pasal adalah UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama, yang memerintahkan agar Pasal 4 undang-undang tersebut yang mengatur mengenai sanksi pidana terhadap penodaan agama, dimasukkan dalam ketentuan KUHP, sehingga dalam KUHP diatur Pasal 156a yang mengatur mengenai sanksi pidana terhadap penodaan agama.

Undang-undang harus mengatur dengan berpedoman pada Pembukaan dan Batang Tubuh (Pasal-Pasal) UUD 1945. Sebagai contoh adalah pengaturan mengenai sanksi pidana terhadap penodaan yang diatur dalam Kitab Undang-

Undang Hukum Pidana (KUHP atau *Wetboek van Strafrecht*), yaitu Pasal 156a yang tidak berasal dari *Wetboek van Strafrecht* (KUHP Belanda yang hingga sekarang masih digunakan di Indonesia) akan tetapi berasal dari Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama, yang memerintahkan agar pasal ini dimasukkan dalam ketentuan KUHP.¹¹⁷ Berdasarkan sila pertama Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa maka terdapat hubungan yang erat antara agama dengan negara sehingga diatur dalam KUHP yang berlaku di Indonesia berdasarkan perintah UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama.¹¹⁸ Hal tersebut tentu saja tidak diatur di negara Belanda yang menggunakan konsep Negara Hukum *Rechtsstaat* yang salah satu ciri-cirinya adalah pemisahan antara agama dan negara secara mutlak,¹¹⁹ sehingga dalam *Wetboek van Strafrecht* tidak terdapat ketentuan tentang penodaan agama.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Pengaturan tentang Perpu terdapat dalam Pasal 22 UUD 1945, yaitu:¹²⁰

- Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

¹¹⁷ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama*, UU Nomor 1/PNPS/1965 Tahun 1965, LN RI Nomor 3 Tahun 1965, TLN RI Nomor 2726, Ps. 4.

¹¹⁸ UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang sudah diundangkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1969 juga telah diajukan permohonan pengujian materiil oleh Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Masyarakat Berkeadilan (Imparsial), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Perkumpulan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI), Perkumpulan Pusat studi HAM dan Demokrasi (Demos), Perkumpulan Masyarakat setara, Yayasan Desantara, serta Yayasan Lembaga Bantuan hukum Indonesia, Abdurrahman Wahid, Musdah Mulia, Dawam Rahardjo, KH. Maman Imanul Haq. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 1-3 dan 306.

¹¹⁹ Lihat konsep dan ciri-ciri *Rechtsstaat* dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya, pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 74. Buku ini berasal dari disertasi doktor beliau yang dipertahankan di hadapan Sidang terbuka Senat Guru Besar Universitas Indonesia, 19 Maret 1991.

¹²⁰ Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 22.

- Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pengaturan mengenai Perpu terdapat dalam Bab VII UUD 1945 dengan judul bab DPR. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya Perpu merupakan bagian dari kewenangan DPR (membentuk undang-undang) akan tetapi karena dibentuk dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa maka Perpu dibentuk dengan cara yang khusus yaitu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR, sedangkan persetujuan DPR harus diberikan dalam persidangan berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut. Hal tersebut menyebabkan tidak akan sama kedudukan Perpu dengan undang-undang jika terjadi benturan peraturan perundang-undangan (*rules of collision*) diantara keduanya.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpu diatur sebagai peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan UU¹²¹ dan dalam Pasal 9 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa: "Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang."¹²² Akan tetapi, yang perlu diperhatikan bahwa pada dasarnya kedudukan Perpu tidak sama dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebab jika terjadi benturan peraturan perundang-undangan (*rules of collision*) antara undang-undang dan Perpu sejenis maka harus diperhatikan asas *Lex superior generalis derogat legi inferiori*, yaitu norma umum yang superior menghapus norma khusus, dimana undang-undang tentunya mempunyai nilai yang lebih karena undang-undang dibentuk setelah mendapat persetujuan DPR sebagai wakil rakyat, sedangkan Perpu tidak, sehingga harus mendapat persetujuan DPR.

Contoh Perpu adalah Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perpu ini dibentuk dalam keadaan genting tempat Presiden Republik

¹²¹Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*, Ps. 7 ayat (1).

¹²²*Ibid.*, Ps. 9.

Indonesia dalam pertimbangannya huruf a Perpu Nomor 4 Tahun 2009 menyatakan: "Terjadinya kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi telah mengganggu kinerja serta berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam upaya mencegah dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi." Pada saat dikeluarkannya perpu ini, pimpinan KPK yang aktif terdiri dari 2 (dua) orang sedangkan 3 (tiga) orang tidak aktif (diberhentikan sementara) karena sedang menjalani proses hukum karena diduga telah melakukan tindak pidana.

Contoh perpu yang mendapat persetujuan DPR sehingga menjadi undang-undang adalah Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi undang-undang, sedangkan contoh perpu yang ditolak (tidak disetujui) DPR adalah Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

Pengujian perpu terhadap UUD sudah diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.¹²³ Dalam salah satu konklusinya, MK menyatakan bahwa MK berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian PERPU terhadap UUD 1945.¹²⁴

3) Peraturan Pemerintah (PP)

Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹²⁵ Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa PP adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagai mana mestinya.¹²⁶ Materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹²⁷

¹²³Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, 8 Februari 2010.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 25, Konklusi.

¹²⁵ Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 5 ayat (2).

¹²⁶ Indonesia, *Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*, Ps. 1 angka 5.

¹²⁷ *Ibid.*, Ps. 12.

Peraturan Pemerintah dibentuk untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, dan hal tersebut dalam praktiknya menyebabkan terdapat 2 (dua) jenis PP, yaitu PP yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang secara tegas menyebut agar lebih lanjut dalam PP, dan PP yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang walaupun dalam undang-undang tidak secara tegas disebutkan untuk diatur lebih lanjut dalam PP.

Contoh PP yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang secara tegas menyebut agar diatur lebih lanjut dalam PP antara lain PP RI Nomor 38 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 14 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa tentang pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam Pasal 10 hingga Pasal 14 diatur lebih lanjut dengan PP, dan PP yang mengatur lebih lanjut tersebut adalah PP RI Nomor 38 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

4) Peraturan Presiden (Perpres)

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.¹²⁸ Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maka Presiden berwenang mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atas Perpres, yaitu undang-undang dan PP. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mengatur bahwa Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden,¹²⁹ dan materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan PP atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.¹³⁰

Perpres dibentuk untuk melaksanakan perintah undang-undang atau PP. Akan tetapi, dalam praktiknya, selain Perpres yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang atau PP, dimana undang-undang atau PP tersebut secara tegas menyebut agar lebih lanjut diatur dalam Perpres, terdapat pula Perpres yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang atau

¹²⁸Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 4 ayat (1).

¹²⁹Indonesia, *Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*, Ps. 1 angka 6.

¹³⁰*Ibid.*, Ps. 13.

PP walaupun dalam undang-undang atau PP tidak secara tegas disebutkan untuk diatur lebih lanjut dalam Perpres.

Contoh Perpres yang diperintahkan oleh undang-undang yang secara tegas menyebut agar lebih lanjut diatur dalam Perpres adalah Perpres Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, yang merupakan perintah UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden, Perpres Nomor 15 Tahun 2007 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lain Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden, berdasarkan Pasal 15 UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

5) Peraturan Menteri

Berdasarkan Pasal 17 ayat (3) Perubahan Pertama UUD 1945, menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.¹³¹ Menteri sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 merupakan bawahan Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa karena para menteri yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam praktiknya.¹³² Para menteri yang memahami kementeriannya sehingga mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik pemerintah yang berkaitan dengan kementeriannya.¹³³ Pasal 3 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur bahwa Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹³⁴

Mengenai hierarki peraturan perundang-perundangan, pertama kali setelah Orde Baru diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, kemudian diganti dengan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, yang selanjutnya dinyatakan tidak berlaku lagi dan diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Menteri tidak dicantumkan sebagai peraturan perundangan dalam Ketetapan

¹³¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*, LN Nomor 11 Tahun 2006, Ps. 17 ayat (3).

¹³² Lihat Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Indonesia, *Undang-Undang Kementerian Negara, UU Nomor 39 Tahun 2008*, LN Nomor 166 Tahun 2008, TLN Nomor 4916, Ps. 3.

MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi Peraturan Menteri merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam TAP tersebut diatur bentuk-bentuk peraturan perundangan RI menurut UUD 1945, yaitu:¹³⁵

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
- b) Ketetapan MPR,
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- d) Peraturan Pemerintah,
- e) Keputusan Presiden,

Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:

- Peraturan Menteri
- Instruksi Menteri
- dan lain-lainnya.

Dalam Ketetapan tersebut juga diatur bahwa peraturan pelaksanaan lainnya, termasuk Peraturan Menteri harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³⁶

Menteri berwenang membuat pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kementerian yang menjadi kewenangannya. Peraturan Menteri yang mengatur urusan tertentu dalam pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program nasional di daerah, tentunya dengan tetap memperhatikan otonomi daerah dan kekhasan masing-masing daerah. Dalam penyelenggaraannya maka di setiap daerah terdapat Dinas-Dinas yang merupakan perpanjangan tangan Kementerian di daerah, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan lain-lain. Selain menjadi pedoman, Peraturan Menteri sangat diperlukan agar jalannya pemerintahan dapat sesuai dalam skala nasional, sehingga terjadi pemerataan pembangunan dan kesejahteraan, dalam rangka mewujudkan Pancasila dan cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945.

¹³⁵ *Indonesia, Ketetapan tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966, Lampiran.

¹³⁶ *Ibid.*

Peraturan Menteri menjadi sumber HTN formal, sebab HTN tidak hanya mengatur hubungan antar lembaga negara dalam garis horizontal saja tetapi juga garis vertikal. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kementerian yang melakukan koordinasi dengan daerah. Selain itu, jaminan hak asasi warga negara dapat dilaksanakan di daerah dengan berbagai petunjuk teknis yang dibuat dalam Peraturan Menteri. Salah satu media nasional memuat hasil jajak pendapat bahwa walaupun dalam hal aspek korupsi, pengangguran, infrastruktur, dan pemenuhan kebutuhan hidup merupakan hal yang negatif dalam era otonomi daerah, akan tetapi pemenuhan kebutuhan akan pelayanan kesehatan dan pendidikan sangat diapresiasi oleh responden, dan dikemukakan oleh media tersebut bahwa boleh jadi yang dirasakan responden disebabkan program kesehatan (dan juga pendidikan-*pen*) menjadi program nasional dari pusat.¹³⁷

Contoh Peraturan Menteri adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010. Dalam Salinan Lampiran I Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010.¹³⁸ DAK bidang pendidikan adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas Nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana satuan pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang belum mencapai standar tertentu atau percepatan pembangunan daerah di bidang pendidikan dasar.¹³⁹ Begitu besar peranan Peraturan Menteri dalam hubungannya dengan pemerintah daerah. Dalam Permen diatur petunjuk teknis penggunaan DAK termasuk koordinasi dengan beberapa kementerian dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan dan tentunya dengan pemerintah daerah tempat setiap kabupaten/kota penerima DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 wajib menyediakan dana pendamping dari APBD minimal sebesar 10% (sepuluh persen) dari alokasi dana yang diterima; bahkan hingga jumlah anggaran dan prosentase anggaran yang diterima di tiap jenjang dan jenis sekolah.

¹³⁷ “Jajak Pendapat “Kompas” 2 Sisi Wajah Otonomi Daerah”, *Kompas*, (Senin, 25 April 2011), hlm. 5.

¹³⁸ Salinan Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010 Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010, www.mandikdasmn.depdiknas.go.id/docs/dak_11.pdf, diakses 25 April 2011.

¹³⁹ *Ibid.*

6) Peraturan Daerah (Perda)

Pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945 diatur bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁴⁰ Perda terdiri atas Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 1 angka 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.¹⁴¹ Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹⁴²

Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴³

Berikut adalah contoh Perda Kabupaten Depok, berdasarkan klasifikasi materi muatan Perda yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, yaitu:

- a) Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan materi muatan tersebut maka salah satu Perda yang mengatur tentang hal tersebut antara lain adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Daerah. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur tentang hal tersebut adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah.
- b) Menampung kondisi khusus daerah. Berkaitan dengan materi muatan tersebut maka salah satu Perda yang mengatur tentang hal tersebut antara lain adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 19 Tahun 2003 tentang Izin Usaha Pariwisata.
- c) Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan materi muatan tersebut maka salah satu Perda yang

¹⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*, LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 18 ayat (6).

¹⁴¹ Indonesia, *Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*, Ps. 1 angka 7.

¹⁴² *Ibid.*, Ps. 1 angka 8.

¹⁴³ *Ibid.*, Ps. 12.

mengatur tentang hal tersebut antara lain adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 17 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Perda Kota Depok Nomor 16 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur tentang hal tersebut adalah UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari ketiga Perda tersebut, yang menjadi Sumber HTN adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Daerah dan Perda Kabupaten Depok Nomor 17 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Perda Kota Depok Nomor 16 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah karena memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

2. Konvensi Ketatanegaraan

Dalam Penjelasan UUD 1945 (sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Soepomo tanggal 15 Juli 1945), dikemukakan bahwa UUD ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya UUD itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.¹⁴⁴ Dikemukakan lebih lanjut bahwa jika hendak menyelidiki hukum dasar suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal UUD saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan suasana kebatinan dari UUD itu.¹⁴⁵

Apa yang dikemukakan oleh Soepomo sebagai aturan-aturan dasar tidak tertulis tersebut dikenal dengan istilah Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan. Bagir Manan mengemukakan pengertian Konvensi Ketatanegaraan sebagai berikut: “Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendingkani)

¹⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan. Lihat pula Soepomo sebagaimana dalam Bahar, *et. al., eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 268.

¹⁴⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, *ibid.* Lihat pula Soepomo sebagaimana dalam Bahar, *et. al., eds., ibid.*

kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.”¹⁴⁶

Dalam praktiknya, konvensi ketatanegaraan dapat diperkuat kedudukannya karena diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh dapat dikemukakan konvensi ketatanegaraan yang kemudian diatur dalam undang-undang adalah konvensi pelaksanaan Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Penyampaian Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Sebelum berlakunya UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dilaksanakan konvensi ketatanegaraan yang berlaku sejak Orde Baru, berupa Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Penyampaian Nota Keuangan RAPBN setiap tanggal 16 Agustus dihadapan DPR RI. Pelaksanaan Pidato Kenegaraan RI dan Penyampaian Nota Keuangan RAPBN tersebut tidak terdapat aturan hukum yang mengaturnya, akan tetapi dilakukan oleh Presiden setiap tahunnya dihadapan DPR RI. Setelah DPD RI terbentuk, maka Presiden juga melakukan Pidato Kenegaraan (tanpa Nota Keuangan RAPBN, karena pembentukan APBN bukan merupakan kewenangan DPD) di hadapan DPD RI pada setiap tanggal 23 Agustus. Pidato Kenegaraan Presiden RI tanggal 16 Agustus 2010 dilakukan dihadapan Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI, berdasarkan Pasal 199 ayat (5) dan Pasal 268 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Contoh konvensi ketatanegaraan di negara lain, adalah konvensi bahwa partai politik yang mendapat suara yang terbanyak dalam pemilihan umum yang berhak menjadi Perdana Menteri dan membentuk kabinet. Hal ini dilaksanakan pada negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer, antara lain Inggris dan Jepang. Konvensi lainnya adalah bahwa Raja/Ratu tidak menolak menyetujui (*Royal Assent*) RUU yang disetujui kedua kamar dalam parlemen Inggris. Konvensi ini sudah berlangsung ratusan tahun. RUU terakhir yang ditolak untuk disetujui adalah RUU yang ditolak oleh Ratu Anne pada tahun 1707.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Bandung: CV Armico, 1987), hlm. 15. Bagir Manan menjelaskan bahwa Hukum Adat terbentuk melalui putusan-putusan penguasa adat. *Ibid.*, hlm. 18.

¹⁴⁷ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 41.

3. Traktat (Perjanjian Internasional)

Traktat (perjanjian internasional) termasuk dalam bidang Hukum Internasional, namun merupakan sumber hukum formal dari HTN sepanjang perjanjian itu memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan. Perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 sebagai berikut:

- a. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.¹⁴⁸
- b. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁴⁹
- c. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.¹⁵⁰

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur bahwa: “Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.”¹⁵¹ Dalam undang-undang dijelaskan lebih lanjut kriteria perjanjian internasional yang harus disahkan dengan undang-undang, yaitu:¹⁵²

- a. Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:
- b. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- c. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- d. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- e. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- f. pembentukan kaidah hukum baru;
- g. pinjaman dan hibah luar negeri.

¹⁴⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, LN Nomor 14 Tahun 2006, Ps. 11 ayat (1).

¹⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 11 ayat (2).

¹⁵⁰ *Ibid.*, Ps. 11 ayat (3).

¹⁵¹ Indonesia, *Undang-Undang Perjanjian Internasional*, UU Nomor 24 Tahun 2000, LN Nomor 185 Tahun 2000, TLN Nomor 4012, Ps. 1 angka 1.

¹⁵² *Ibid.*, Ps. 10.

Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi yang harus disahkan dengan undang-undang, dilakukan dengan Keputusan Presiden.¹⁵³

Contoh perjanjian internasional yang memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan adalah Perjanjian Linggarjati. Pasal yang memuat ketentuan ketatanegaraan dalam perjanjian ini antara lain dalam Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati yang mengatur sebagai berikut:

Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini.¹⁵⁴

C. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMBANTU PEMBENTUKAN HTN INDONESIA

Faktor-faktor yang membantu pembentukan HTN tidak memiliki kedudukan sederajat dengan sumber hukum formal, sehingga tidak diletakkan bersama dengan sumber hukum formal. Faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan HTN Indonesia, terdiri dari perjanjian, yurisprudensi, dan ajaran hukum (*communis opinio doctorum*) yang memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

1. Perjanjian

L.J. van Apeldoorn mengemukakan bahwa dalam Pasal 1374 Kitab undang-undang Hukum Perdata diatur bahwa perjanjian mengikat para pihak yang membuatnya; sementara undang-undang mengikat semua orang. Walaupun demikian, menurut Apeldoorn banyak contoh peraturan hukum yang tumbuh dari syarat yang dibuat dengan perjanjian.¹⁵⁵ Contoh yang paling terkenal dari hal ini adalah perjanjian pemberian bantuan finansial kepada Raja dengan syarat pembatasan kekuasaan terhadap Raja pada tahun 1215 dengan

¹⁵³ *Ibid.*, Ps. 11 ayat 1.

¹⁵⁴ Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950*, (Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982), hlm. 351.

¹⁵⁵ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 156-158.

diberikannya *Magna Charta Libertatum* pada bangsawan yang melarang penahanan, penghukuman dan perampasan benda dengan sewenang-wenang.¹⁵⁶

2. Yurisprudensi

Yurisprudensi sebagai faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan HTN Indonesia jika putusan pengadilan yang bersifat tetap tersebut memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, yang dipakai oleh hakim untuk memeriksa perkara yang "serupa" di kemudian hari. Jimly Asshiddiqie mengemukakan syarat agar putusan pengadilan dikategorikan sebagai yurisprudensi yaitu:¹⁵⁷

- a. sudah merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap;
- b. dinilai baik dalam arti menghasilkan keadilan bagi pihak-pihak yang bersangkutan;
- c. sudah berulang beberapa kali atau dilakukan dengan pola yang sama di beberapa tempat terpisah;
- d. norma yang terkandung di dalam putusan tidak terdapat dalam peraturan tertulis yang berlaku, atau pun kalau ada tidak begitu jelas; dan
- e. putusan itu telah dinilai memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh MA atau Mahkamah Konstitusi (MK).

Di Indonesia, lembaga peradilan yang merupakan Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*) adalah MK, yang memiliki kewenangan, dan kewajiban berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, perselisihan hasil pemilihan umum, pembubaran partai politik, memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD.¹⁵⁸ Putusan MK sebagian besar memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, terutama dalam hal permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD dan kasus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Salah satu contoh yurisprudensi MK adalah bahwa walaupun hanya 1 (satu) pasal atau beberapa pasal, akan tetapi dalam hal salah satu pasal atau

¹⁵⁶ Lihat Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 123.

¹⁵⁷ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 142-143.

¹⁵⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 24C ayat (1) dan (2).

pasal-pasal tertentu tersebut menyebabkan undang-undang secara keseluruhan tidak dapat dilaksanakan karenanya maka tidak hanya pada ayat, pasal, dan bagian undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD, akan tetapi, keseluruhan undang-undang tersebut yang dinyatakan bertentangan dengan UUD. Contoh putusan berkaitan dengan hal tersebut adalah putusan Perkara Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 Perihal Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD 1945, kemudian dalam putusan Perkara Nomor 11/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan.

3. Ajaran Hukum (Communis Opinio Doctorum)

Communis opinio doctorum diartikan sebagai pendapat umum para ahli hukum.¹⁵⁹ Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pendapat hukum dapat dijadikan rujukan dalam membuat keputusan asalkan memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁶⁰

- a. ilmuwan yang bersangkutan dikenal dan diakui luas sebagai ilmuwan yang memiliki otoritas di bidangnya dan mempunyai integritas;
- b. persoalan tersebut belum diatur dalam peraturan tertulis;
- c. pendapat hukum dimaksud telah diakui keunggulannya dan diterima oleh umum.

Pendapat umum para ahli hukum sudah sejak lama menjadi faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan HTN di berbagai negara di dunia. Pemikiran John Locke mengenai Negara Hukum dan jaminan hak asasi manusia (HAM), sangat berpengaruh dalam abad ke-18, terutama di daerah jajahan Inggris di Amerika Serikat dan di Prancis, tempat kalimat permulaan dari *Bill of Rights of Virginia* (1776), hampir secara harfiah mengemukakan pemikiran Locke, sedangkan Revolusi Prancis tahun 1789 menghasilkan *Declaration des droits des homes et des citoyens* (Pernyataan tentang hak-hak manusia dan warga negara).¹⁶¹ Contoh lainnya adalah bahwa teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu mengilhami Konstitusi Amerika Serikat, sebagaimana yang dikemukakan oleh James Madison, salah seorang pendiri Amerika Serikat.¹⁶²

¹⁵⁹ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 146.

¹⁶⁰ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 146.

¹⁶¹ Lihat Magnis-Suseno, *Etika Politik*, hlm. 123-124.

¹⁶² Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, cet. 2, (United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962), hlm. 308.

Di Indonesia, teori sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh Soepomo dengan nama “sistem sendiri”, merupakan sistem yang digunakan dalam UUD 1945 (sebelum perubahan). Berdasarkan ciri-cirinya, sistem ini dalam teori dan praktik yang berkembang setelah tahun 1958, disebut sebagai sistem semi presidensial atau sistem campuran, sebab Perancis baru membentuk sistem semi presidensial pada masa Republik Perancis ke V, tahun 1958, sedangkan sistem semiparlementer Portugis dan sistem hibrida Sri Lanka baru dibentuk kemudian.¹⁶³ Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan ilmu HTN di Indonesia berkembang sesuai konteks Indonesia, dan menjadi faktor yang membantu dalam pembentukan HTN Indonesia.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Kemukakan dan jelaskan tentang sumber hukum materiil HTN Indonesia!
- 2) Kemukakan apa saja yang menjadi sumber hukum formal HTN Indonesia! Jelaskan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 sebagai sumber hukum formil HTN Indonesia!
- 3) Kemukakan faktor-faktor yang membentuk HTN Indonesia! Jelaskan Peradilan sebagai salah satu faktor yang membentuk HTN Indonesia!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca lebih rinci mengenai sumber hukum material HTN Indonesia.
- 2) Baca dan pahami bagian yang membahas sumber hukum formal HTN Indonesia.
- 3) Baca dan pahami bagian yang membahas faktor-faktor yang membentuk HTN Indonesia.

¹⁶³ R.M. A.B. Kusuma, “Sistem Pemerintahan Sebelum dan Sesudah Amandemen,” *Jurnal Konstitusi Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia*, Vol. I, Nomor 1 (November 2010), hlm. 10.



Sumber hukum dalam arti material adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum, dan sumber materiil HTN Indonesia adalah Pancasila. Sebagai falsafah dasar negara (*philosophische grondslag*) dan cita-cita hukum (*rechtsidee*) maka Pancasila merupakan sumber hukum material dari HTN Indonesia yang harus menjwai dan dilaksanakan oleh setiap peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, ketika bentuknya menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Sumber hukum formil HTN Indonesia, terdiri dari: UUD 1945 (Pembukaan maupun Pasal-Pasalnya) dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, Konvensi Ketatanegaraan, dan Traktat (perjanjian internasional).

Pembukaan UUD 1945 dapat diklasifikasi sebagai Norma Fundamental Negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*), Pembukaan UUD 1945 berisikan Pancasila dan cita-cita luhur (tujuan) bangsa Indonesia. Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan harus menjadi dasar bagi hukum dasar negara yang terdiri dari hukum yang tertulis (UUD) dan hukum yang tidak tertulis. Batang tubuh UUD 1945 terdiri dari pasal-pasal, yang dilarang untuk mengatur hal-hal yang bertentangan dengan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945. Ketentuan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 harus menjadi dasar dan sumber dari seluruh peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR/MPRS, undang-undang dan Perpu, PP, Perpres, Peraturan Menteri, dan Perda.

Setelah Perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai lembaga negara tertinggi akan tetapi hal tersebut tidak berarti bahwa semua Ketetapan MPR tidak memiliki kekuatan mengikat dan tidak berlaku karena berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, Ketetapan MPR tertentu masih berlaku yaitu “Ketetapan yang tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan “Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU” berdasarkan Pasal 4. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR berada di bawah UUD 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dan jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. RUU yang telah disetujui bersama disahkan oleh Presiden, dalam hal RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU sah menjadi undang-undang jika telah lewat 30 hari sejak persetujuan bersama. Materi muatan undang-undang terdiri dari mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 dan diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, serta untuk mengatur ketentuan dalam Ketetapan MPR yang masih berlaku berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Materi muatan undang-undang yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 terdiri dari pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945, perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Perpu ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perpu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan maka Perpu itu harus dicabut.

Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya dan materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden, dan materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan PP.

Menteri merupakan bawahan Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa karena para menteri adalah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam praktiknya. Menteri berwenang membuat pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kementerian yang menjadi kewenangannya. Peraturan Menteri yang mengatur urusan tertentu dalam pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program nasional di daerah, tentunya dengan tetap memperhatikan otonomi daerah dan kekhasan masing-masing daerah. Peraturan Menteri harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan

otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan adalah aturan-aturan yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan.

Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk, dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Presiden dalam membuat perjanjian internasional harus dengan persetujuan DPR dalam hal perjanjian internasional tersebut mengatur:

- 1) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- 2) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- 3) kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- 4) hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- 5) pembentukan kaidah hukum baru; dan
- 6) pinjaman dan hibah luar negeri.

Selain sumber hukum material dan sumber hukum formal HTN Indonesia terdapat pula faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan HTN Indonesia, yang terdiri dari perjanjian, yurisprudensi, dan ajaran hukum (*communis opinio doctorum*) yang memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Sumber materiil HTN Indonesia adalah
 - A. UUD 1945
 - B. Ketetapan MPR/MPRS
 - C. Pancasila
 - D. gotong-royong

- 2) Istilah lain dari konvensi ketatanegaraan adalah
 - A. Perjanjian Ketatanegaraan
 - B. Doktrin Ketatanegaraan
 - C. Kebiasaan Ketatanegaraan
 - D. Sumber Ketatanegaraan

- 3) UU dibahas dan disetujui bersama oleh
- A. DPR dan DPD
 - B. DPR dan MPR
 - C. DPR dan DPA
 - D. DPR dan Presiden
- 4) Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan
- A. UUD 1945
 - B. Ketetapan MPR/S
 - C. UU
 - D. semuanya benar
- 5) Yurisprudensi Peradilan merupakan
- A. sumber hukum formal
 - B. sumber hukum material
 - C. falsafah dasar negara
 - D. faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan hukum

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C
- 2) A
- 3) C
- 4) B
- 5) B

Tes Formatif 2

- 1) C
- 2) C
- 3) D
- 4) D
- 5) D

Daftar Pustaka

A. BUKU

Asshiddiqie, Jimly. (2007). *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

_____. (2007). *Hukum tata negara darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo.

_____. (2010). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Cet. 2. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Azhary. (1995). *Negara hukum Indonesia: Analisis yuridis normatif tentang unsur-unsurnya*. Jakarta: UI-Press.

Azhary, M.T. (1992). *Negara hukum: Suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, implementasinya, pada periode negara Madinah dan masa kini*. Jakarta: Bulan Bintang.

Bahar, S. *et.al.*, eds. (1995). *Risalah sidang badan penyelenggara usaha persiapan kemerdekaan indonesia (BPUPKI)-panitia persiapan kemerdekaan indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Ed. III. Cet. 2. Jakarta: Sekretariat Negara R.I.

Barendt, E. (1998). *An introduction to constitutional law*. Oxford: Oxford University Press.

Budiardjo, M. (2008). *Dasar-dasar ilmu politik*. Ed. Revisi. Cet. 3. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Dicey, A.V. (1915). *Introduction to the study of the Law of the constitution*. 8th Ed. London: Macmillan and Co.

Hamilton, A., Madison J., & Jay, J. (1962). *The federalist papers*. Cet. 2. United States of America: The New American Library of World Literature Inc.

- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan (1) (Jenis, fungsi, dan materi muatan)*. Ed. Rev. Jakarta: Kanisius.
- Kusnardi, M., dan Ibrahim, H. (1985). *Pengantar hukum tata negara indonesia*. Cet. 5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kusuma, A.B. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat salinan dokumen otentik badan oentoeik menyelidiki oesaha2 persiapan kemerdekaan)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI.
- Lazar, N.C., (2009). *State of emergency in liberal democracies*. Cambridge University Press.
- Logemann, J.H.A. (t.t) *Tentang teori suatu Hukum tata negara positif, [Over de theorie van een stellig staatsrecht]*. (Makkatutu dan J.C. Pangkereo. Korektor. G.H.M. Riekerk. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, s.a.
- Manan, Bagir. (1987). *Konvensi ketatanegaraan*. Bandung: CV Armico.
- _____. ed. (2001). *Perkembangan pemikiran dan pengaturan hak asasi manusia di indonesia*. Bandung: Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum.
- Pringgodigdo, A.G. (1958). *Sedjarah singkat berdirinja Negara Republik Indonesia*. Cet I. Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia.
- Prodjodikoro, W.N. (1981). *Asas-asas ilmu negara dan politik*. Cet. 2. Bandung-Jakarta: Eresco.
- Sihombing, H. (1996). *Hukum tata negara darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Sudirjo, R.U. et al. (1982). *Album perang kemerdekaan 1945-1950*. Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45.

Suseno, F.M. (1987). *Etika politik prinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern*. Jakarta: Gramedia.

Van Apeldoorn, L.J. (2000). *Pengantar ilmu hukum [inleiding tot de studie van het nederlandse recht]*. Oetarid Sadi Nomor Cet. 28. Jakarta: PT Pradnya Paramita.

Voll, Willy D.S. (2013). *Negara hukum dalam keadaan pengecualian*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika.

Wahjono, Padmo. (1993). "Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945". Dalam *Ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan politik Indonesia 30 Tahun kembali ke undang-undang dasar 1945*. Sri Soemantri dan Bintang Saragih, 112. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

B. ARTIKEL

Kusuma, R.M. A.B. "Sistem pemerintahan sebelum dan sesudah amandemen." *Jurnal Konstitusi Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia*. Vol. I. Nomor 1 (November 2010). Hlm. 10.

"Jajak Pendapat "Kompas" 2 Sisi Wajah Otonomi Daerah." *Kompas*, (Senin, 25 April 2011). Hlm. 5.

C. DISERTASI

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV." Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

D. MAKALAH

Kusuma, RM. A.B. "Konsistensi Nilai Pancasila dalam Penyelenggaraan Negara." Makalah disampaikan pada Kongres Pancasila II, Denpasar, 31 Mei 2010.

E. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia Serikat. *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*. Keppres Nomor 48 Tahun 1950. LN Nomor 3 Tahun 1950.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*. UU Nomor 7 Tahun 1950. LN. Nomor 56 Tahun 1950, TLN Nomor 37.

_____. *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*. LN Nomor 11 Tahun 2006.

_____. *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*. LN Nomor 12 Tahun 2006.

_____. *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*. LN Nomor 13 Tahun 2006.

_____. *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*. LN Nomor 14 Tahun 2006.

_____. *Ketetapan tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*. Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966.

_____. *Ketetapan tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

_____. *Ketetapan tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*. Ketetapan Nomor I/MPR/2003.

- _____. *Undang-Undang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama*. UU Nomor 1/PNPS/1965. LN RI Nomor 3. TLN RI Nomor 2726.
- _____. *Undang-Undang Mahkamah Agung*. UU Nomor 14 Tahun 1985. LN Nomor 73 Tahun 1985, TLN Nomor 3316.
- _____. *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*. UU Nomor 39 Tahun 1999. LN Nomor 165 Tahun 1999. TLN Nomor 3886.
- _____. *Undang-Undang Perjanjian Internasional*. UU Nomor 24 Tahun 2000. LN Nomor 185 Tahun 2000 TLN Nomor 4012.
- _____. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung*. UU Nomor 5 Tahun 2004. LN Nomor 9 Tahun 2004, TLN Nomor 4359.
- _____. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU Nomor 10 Tahun 2004. LN Nomor 53. LN Tahun 2004. TLN Nomor 4389.
- _____. *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-Undang*. UU Nomor 2 Tahun 2017. LN Nomor 239 Tahun 2017. TLN Nomor 6139.
- _____. *Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. UU Nomor 12 Tahun 2006. LN Nomor 63 Tahun 2006. TLN Nomor 63.
- _____. *Undang-Undang Dewan Pertimbangan Presiden*. UU Nomor 19 Tahun 2006. LN Nomor 108 Tahun 2006. TLN Nomor 4670.
- _____. *Undang-Undang Kementrian Negara*. UU Nomor 39 Tahun 2008. LN Nomor 166 Tahun 2008. TLN Nomor 4916.
- _____. *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*. UU Nomor 3 Tahun 2009. LN Nomor 3 Tahun 2009. TLN Nomor 4958.

- _____. *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU Nomor 27 Tahun 2009. LN Nomor 123 Tahun 2009, TLN Nomor 5043.*
- _____. *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. UU Nomor 48 Tahun 2009. LN Nomor 157 Tahun 2009. TLN Nomor 5076.*
- _____. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU Nomor 12 Tahun 2011. LN Nomor 82 Tahun 2011. TLN Nomor 5234.*
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya. Perpu UU Nomor 23 Tahun 1959, LN Nomor 160 Tahun 1957.*
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perpu Nomor 4 Tahun 2009.*
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perubahan Kedua atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perpu Nomor 1 Tahun 2013.*
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. PP Nomor 38 Tahun 2007.*
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah. PP Nomor 39 Tahun 2007.*
- _____. *Peraturan Presiden tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden. Perpres Nomor 10 Tahun 2007.*
- _____. *Peraturan Presiden tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lain Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden. Perpres Nomor 15 Tahun 2007.*

_____. *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010.*

_____. Kota Depok. *Peraturan Daerah tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Daerah.* Perda Nomor 1 Tahun 2003.

_____. Kota Depok. *Peraturan Daerah tentang Izin Usaha Pariwisata.* Perda Nomor 19 Tahun 2003.

F. PUTUSAN

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009.

G. INTERNET

“3.000 Perda bakal Dibatalkan.” www.depdagri.go.id. Diakses 14 April 2011.

Salinan Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010 Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010,

www.mandikdasmn.depdiknas.go.id/docs/dak_11.pdf. Diakses 25 April 2011.

Tabel Rekapitulasi Pengujian Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003 hingga 14 April 2011. www.mahkamahkonstitusi.go.id. Diakses 14 April 2011.

International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966, <http://treaties.un.org/doc/untv>. Diakses 25 Juli 2018.