

KAJIAN YURIDIS TERHADAP PENEKASAN HIERAKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF *STUFEN THEORIE*

Mhd. Yusrizal Adi Syaputra
Dosen Fakultas Hukum Universitas Medan Area
Yusrizal.adi@gmail.com

ABSTRAK

Peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka peraturan yang lebih rendah itu dapat dilakukan uji materi (*judicial review*) untuk dibatalkan seluruhnya atau dibatalkan sebagian. Penekasan hierarki dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Kedudukan Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi, dalam tata hukum Indonesia diakui keberadaannya berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 baik yang lahir karena amanat peraturan yang lebih tinggi maupun dalam lingkup tugas dan kewenangan menteri tersebut. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa Peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga negara, memiliki kekuatan mengikat yang harus dipatuhi oleh pihak-pihak yang diatur di dalamnya. Sedangkan Peraturan Kebijakan yang diterbitkan juga diakui keberadaannya sebagai sebuah *Freies Ermessen* dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Kata Kunci: Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Hierarki Peraturan Perundang-undangan, *Stufen Theorie*

ABSTRACT

*Rule lower against the rules of higher then lower regulation it can test the material (judicial review) to be canceled entirely or partially canceled. The assertion of hierarchy intended to prevent overlap between legislation that could give rise to legal uncertainty. Position regulations set by the People's Consultative Assembly (MPR) House of Representatives (DPR), the Regional Representatives Council (DPD), the Supreme Court (MA), the Constitutional Court (MK), the Supreme Audit Agency (BPK), Commission Judicial (KY), Bank Indonesia (BI), the Minister, the Agency, Organization, or commissions, in the Indonesian legal system recognized by Act No. 12 of 2011 either were born because of higher regulatory mandate and within the scope and authority of the minister. Thus, no doubt that the regulations set by state institutions, have binding force that must be obeyed by the parties set forth therein. While the Regulations issued policy also recognized as an *Freies Ermessen* in the execution of its duties and functions.*

Keywords: Establishment Regulation Legislation, Hierarki Regulation Legislation, *Stufen Theorie*

I. Pendahuluan

Hukum merupakan landasan pembangunan bidang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan pengatur perilaku masyarakat (*social*

control). Begitu pun untuk konteks Indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsi tersebut¹

¹ Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Anak Negeri Publisindo, 2013, hal. 15.

Di era reformasi pasca perubahan atas Undang-undang Dasar 1945, strategi pembangunan hukum nasional berpedoman pada apa yang dikenal sebagai Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional.

Yang menjadi Visi Pembangunan Hukum Nasional adalah “terwujudnya negara hukum yang adil, dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²

Visi tersebut kemudian diimplementasikan dalam Misi pembangunan hukum nasional dengan :³

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
2. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
3. Mewujudkan aparat hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; serta
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

Tujuan hukum adalah untuk mencapai masyarakat yang tertib, adil dan damai, selain tujuan tersebut di Indonesia ditambahkan pengayoman. UUD 1945 sebagai dasar, berisi instruksi-instruksi untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Ini berarti bahwa hukum adalah alat untuk mendapatkan

ketertiban dan alat untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Setelah lebih dari enam tahun menjadi payung hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah dinyatakan tidak berlaku dan digantikan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain perubahan struktur kalimat dan sistematika, tidak banyak materi muatan baru dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 ini. Satu yang paling menarik perhatian adalah pencantuman kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki hirarki satu tingkat di bawah Undang-undang Dasar dan di atas peraturan perundang-undangan lainnya, dengan susunan lengkapnya sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas, ada proses yang lain yang mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses penegasan hierarki. Proses penegasan hierarki dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan.

Proses penegasan hierarki dilakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, bukan terhadap peraturan

²Ibid

³Ibid

perundang-undangan yang sudah jadi. Untuk peraturan perundang-undangan yang sudah jadi proses yang dilakukan adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial (*judicial review*). Hasil pengujian dapat berupa suatu pasal atau ayat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau secara keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain pengujian oleh lembaga yudisial, terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi juga dapat dilakukan pengkajian (*non-judicial review*). Hasil pengkajian tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh pemrakarsa untuk menentukan sikap atas peraturan perundang-undangan yang dikaji tersebut.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22 A Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-undang ini diperluas tidak saja Undang-undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁴

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-

undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 kekuatan hukum setiap jenis Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Dalam penjelasan ayat (2) dinyatakan lebih lanjut, yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis Peraturan Perundang-undangan tidak terbatas pada yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 saja, tetapi mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, DPRD-Provinsi, Gubernur, DPRD-Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011)

Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. (Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011).

Berdasarkan uraian diatas, maka judul dalam penelitian ini adalah **Kajian Yuridis terhadap Penegasan Hiearaki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dalam Perspektif Stufen Theorie**

II. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Mengapa diperlukan penegasan hierarki di dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?

⁴*Ibid*, hal. 53.

2. Bagaimana kedudukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak diatur di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan?

III. Metode Penelitian

Penelitian dengan judul **Kajian Yuridis terhadap Penegasan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dalam Perspektif *Stufen Theorie*** mempergunakan Jenis atau spesifikasi penelitian yuridis normatif (*legal research*)⁵, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan-penerapan kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku.⁶

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran dan menganalisis secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta – fakta, serta hubungan fenomena yang diselidiki.⁷ sumber data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan (*library research*), baik dalam bentuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier sebagai data utama atau data pokok penelitian.

IV. Pembahasan

A. Kajian *Stufen Theorie*

Teori *Stufen* adalah teori mengenai sistem hukum oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar

(*grundnorm*) bentuknya tidak konkrit (abstrak).⁸

Hukum positif itu dikatakan oleh Hans Kelsen sebagai teori hukum murni, merupakan teori tentang hukum positif umum bukan tentang tatanan hukum khusus, ia merupakan teori hukum umum, bukan penafsiran tentang norma hukum nasional atau internasional tertentu, namun menyajikan teori penafsiran.

Suatu pernyataan tentang realitas dikatakan benar, karena pernyataan tersebut berhubungan dengan realitas atau karena pengalaman kita menunjukkan kesesuaian dengan relitas tersebut.

Suatu norma adalah bukan pernyataan tentang realitas sehingga tidak dapat dikatakan benar atau salah dengan ukuran realitas. Validitas norma tidak karena keberlakuannya. Pertanyaan mengapa sesuatu seharusnya terjadi tidak pernah dapat dijawab dengan penekanan pada akibat bahwa sesuatu harus terjadi, tetapi hanya oleh penekanan bahwa sesuatu seharusnya terjadi.⁹

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia.

Suatu norma itu baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan yang di dalam bahasa asingnya disebut dengan *das Sollen* (*ought to be/ought to do*).¹⁰

Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis ataupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang yang membentuknya, sedangkan norma moral, adat, agama, dan lainnya terjadi secara tidak

⁵ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Sumut: Bayumedia, 2008, hal. 295.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Kencana Persada Group. Jakarta. 2010, Hal. 32

⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung :Mandar Maju, 2008), hal 91

⁸Hans Kelsen *Teori Hukum Murni-Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung,2010, hal. 1.

⁹Hans Kelsen *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusa Media, Bandung,2010, hal. 30.

¹⁰*Ibid*, hal.35.

tertulis, tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua normadalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.¹¹

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.

Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.

B. Kajian Teori Perundang-undangan

Menurut Burkhardt Krems, Teori Perundang-undangan berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan pengertian-pengertian (*enklarungs theorie*), dan bersifat kognitif. Dari segi *adressat* atau alamat yang dituju maka peraturan perundang-undangan adalah norma hukum umum, yakni yang ditujukan untuk orang

banyak. Disamping bersifat umum, peraturan perundang-undangan juga bersifat abstrak dan berlaku terus menerus. Untuk itu peraturan perundang-undangan merupakan *regelings* dan harus dibedakan dari *beschikking* yang bersifat individual, konkrit dan sekali selesai. Peraturan perundang-undangan merupakan objek *judicial review* sedangkan *beschikking* merupakan objek peradilan tata usaha negara. Peraturan perundang-undangan juga mengikuti prinsip hirarkhi norma sesuai dengan tata urutannya.¹²

C. Penegasan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Aturan-aturan hukum terbentuk dari norma-norma yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Lantas, apakah yang dimaksud dengan norma? Istilah norma berasal dari Bahasa Latin, *norm*, atau kaidah dalam Bahasa Arab, bisa diartikan sebagai pedoman, patokan, atau aturan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.

Kelsen mengusahakan secara teoritik konfigurasi dikotomi antara “ada” (*das sein*) dan “keharusan” (*das sollen*), dan situasi ini dengan sendirinya berimplikasi pada keterpisahan, ketidakberkesinambungan antara dua dunia, yakni : dunia alamiah dan dimensi validitas.¹³

Hans Kelsen, di dalam bukunya Teori Umum tentang Hukum Dan Negara, mengatakan, sistem norma dinamis (*Nomodynamics*) adalah suatu sistem norma yang dilihat dari berlakunya atau cara pembentukannya dan penghapusannya.¹⁴

Menurut Kelsen, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Pengertiannya, norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih

¹² Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012, hal. 253.

¹³ Herman Bakir, *Kastil Teori Hukum*, PT Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, 2005, Hal. 115.

¹⁴ Hans Kelsen *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, *Op Cit*, hal. 162.

¹¹*Ibid*, hal. 115.

tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut Norma Dasar (*Grundnorm*).

Menurut Kelsen, hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Sebab, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), dan pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk sesuatu hierarki.

Berkaitan dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan Teori Jenjang Norma (*Stufentheorie*). Teori Jenjang Norma mengatakan, norma-norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma tertinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu Norma Dasar (*grundnorm/basic norm/fundamental norm*).¹⁵

Berlakunya Norma Dasar tidak berdasar, tidak bersumber pada, atau tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi tetapi berlakunya ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan tempat bergantung norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga Norma Dasar dikatakan *presupposed*. Apabila Norma Dasar berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di jenjang-jenjang bawahnya.

Dengan demikian, suatu norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum di atas dihapus atau dicabut, maka norma hukum di bawahnya ikut terhapus atau tercabut.

Stufentheori berpendapat bahwa suatu sistem hukum adalah suatu hirarki dari hukum di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Sebagai ketentuan yang lebih tinggi adalah *Grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotesa.

Ketentuan yang lebih rendah lebih konkrit dari pada ketentuan yang lebih tinggi.

Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki Peraturan Perundang-undangan. Saat ini, yang menjadi acuan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebagai contoh dapat kita lihat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :¹⁶

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut hirarki Peraturan Perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, apabila ada peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka peraturan yang lebih rendah itu dapat dilakukan uji materi (*judicial review*) untuk dibatalkan seluruhnya atau dibatalkan sebagian.

Norma hukum yang satu selalu berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma hukum yang lebih tinggi di atasnya, dan norma hukum yang lebih tinggi juga selalu merujuk pada norma hukum yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) dari Republik Indonesia yaitu Pancasila.

Sistem norma hukum Indonesia menggarisbawahi bahwa Pancasila merupakan norma hukum tertinggi atau sumber dari segala sumber hukum negara. Jenjang di bawah Pancasila sekaligus

¹⁵Aziz Syamsuddin, *Op Cit*, hal. 34.

¹⁶Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

menempati puncak hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*).¹⁷

Di bawah UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menempati urutan kedua dalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Norma hukum selanjutnya di bawah Ketetapan MPR adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (*Formell Gesetz*). Berikutnya secara berurutan adalah, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari uraian di atas, penegasan hierarki dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

D. Kedudukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak diatur di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan

Menurut E.Utrecht, terdapat dua macam pengertian sumber hukum (*sources of law*), yaitu sumber hukum dalam arti formal atau *formele zein* (*source of law in its formal sense*) dan sumber hukum dalam arti substansial, material atau *in materiele zin* (*source of law in its material sense*). Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis.¹⁸

Bagi kebanyakan sarjana hukum, biasanya yang lebih diutamakan adalah sumber hukum formal, baru setelah itu sumber hukum material apabila hal itu dipandang perlu. Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenali

bentuk formalnya. Dengan mengutamakan bentuk formalnya itu, maka sumber norma hukum itu haruslah mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum.¹⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, sumber hukum formal itu haruslah mempunyai salah satu bentuk sebagai berikut :²⁰

1. *Regels* yaitu bentuk produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu;
2. *Contract, treaty* yaitu bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat para pihak;
3. *Vonnis* yaitu bentuk putusan hakim tertentu; atau
4. *Beschikking* yaitu bentuk-bentuk keputusan administratif tertentu dari pemegang kewenangan administrasi negara.

Dalam lapangan hukum publik, kewenangan diperoleh oleh seseorang dengan dua cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan kekuasaan. Kewenangan atribusi berarti kewenangan tersebut melekat pada jabatan yang disandang. Selain secara atribusi, kewenangan juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan kewenangan baik berupa delegasi maupun mandat.

Dari paparan sebagaimana tersebut di atas, tidaklah lagi disangsikan bahwa Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Namun dalam praktek pelaksanaan pemerintahan sehari-hari, seringkali dijumpai produk peraturan kebijakan (*beleidregel, policy rule*) yang memiliki karakteristik berbeda peraturan perundang-undangan. Produk peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *Freies Ermessen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk "*juridische regels*" seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu.²¹

¹⁷Aziz Syamsuddin, *Op Cit*, hal. 43.

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006 hal. 87.

¹⁹*Ibid*, hal. 88.

²⁰*Ibid*

²¹Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Pers, Yogyakarta, 2005, hal. 130.

Freies Ermessen merupakan kebebasan administrasi negara melakukan suatu tindakan (dengan berbuat atau tidak berbuat) untuk mencapai tujuan atau manfaat tertentu (*doelmatigheid*) di luar batas ketentuan yang berlaku. Namun demikian, tidak berarti dapat dilakukan secara atau untuk sesuatu yang melawan hukum. Kendali terhadap asas *Freies Ermessen* adalah asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). *Freies Ermessen* dalam pelaksanaannya memperhatikan kepentingan atau kepatutan sesuai dengan keadaan faktual yang dihadapi pejabat administrasi.²²

Jenis Peraturan Perundang-undangan tidak terbatas pada yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 saja, tetapi mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD-Provinsi, Gubernur, DPRD-Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011)

Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. (Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011).

V. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan hirarki Peraturan Perundang-Undang pada Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan

yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, apabila ada peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka peraturan yang lebih rendah itu dapat dilakukan uji materi (*judicial review*) untuk dibatalkan seluruhnya atau dibatalkan sebagian. Penegasan hierarki dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kedudukan Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi, dalam tata hukum Indonesia diakui keberadaannya berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 baik yang lahir karena amanat peraturan yang lebih tinggi maupun dalam lingkup tugas dan kewenangan menteri tersebut. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi, memiliki kekuatan mengikat yang harus dipatuhi oleh pihak-pihak yang diatur di dalamnya. Sedangkan Peraturan Kebijakan yang diterbitkan juga diakui keberadaannya sebagai sebuah *Freies Ermessen* dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

B. Saran

Berdasarkan hasil kajian penelitian ini maka beberapa rekomendasi yang dapat dijabarkan yakni Harus dilakukan pembaharuan (revisi) terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, karena masih terdapat kelemahan di dalam Undang-Undang tersebut, terutama dalam hal penegasan hierarki Peraturan Perundang-undangan, salah satu contoh kelemahan tersebut adalah masih banyak Peraturan perundang-

²²Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hal. 66.

undangan yang tidak dimasukkan ke dalam hierarki sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Rekomendasi yang kedua yakni Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi, sebaiknya dimasukkan kedalam hierarki Peraturan Perundang-undangan agar menjamin kepastian hukum di dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Syamsuddin, A., 2013 *,Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Anak Negeri Publisindo.
- Manan, B., 2006, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Kelsen, H., 2010, *Teori Hukum Murni-Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung.
- _____, 2010, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Nusa Media, Bandung.
- Bakir, H., 2005, *Kastil Teori Hukum*, PT Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta.
- Asshiddiqie, J., 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Siahaan, P., 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta.
- Hadjon, P.M., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Putralie, E.M., Yusrizal A.S., dan Muaz Z., (2011), *Perlindungan Hukum Investor Di Pasar Modal*, *Mercatoria*, 4 (1): 26-36
- Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan