

PELAKSANAAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 DI INDONESIA SAAT INI

OLEH :

Isnawati, SH., MH
Dosen Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda
Email : isnawati21kaltim@gmail.com

ABSTRAK

Konstitusi dalam arti positif merupakan suatu keputusan politik tertinggi dari rakyat atau orang yang tergabung dalam suatu organisasi yang disebut negara, sehingga mampu mengubah tatanan kehidupan kenegaraan. Secara etimologis kata konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan. Dalam bahasa Indonesia, konstitusi dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar (UUD), meskipun keduanya tidak berarti sama. Undang-Undang Dasar hanyalah sebatas hukum dasar yang tertulis, sedang konstitusi, di samping memuat hukum dasar yang tertulis, juga mencakup hukum dasar yang tak tertulis. Konstitusi dalam negara adalah sebuah norma sistem politik dan hukum bentukan pemerintahan negara, lazimnya dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis. Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak kepada warga masyarakatnya. Konstitusi memuat aturan dan prinsip-prinsip entitas politik dan hukum yang mengacu secara khusus dalam menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip-prinsip dasar politik, dasar hukum termasuk bentukan struktur, prosedur wewenang dan kewajiban pemerintahan pada umumnya. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dari keseluruhan produk hukum di Indonesia. Produk-produk hukum seperti undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden, dan lain-lainnya, bahkan setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus dilandasi dan bersumber pada peraturan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata Kunci : Korupsi, Pencucian Uang, Tindak Pidana.

A. PENDAHULUAN

Istilah konstitusi sebenarnya sudah dikenal sejak zaman Yunani kuno, di mana konstitusi Athena yang ditulis oleh seorang Xenophon (abad 425 SM) merupakan konstitusi pertama. Keberadaan konstitusi

Athena pada saat itu juga dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Demikian juga dalam kebudayaan Yunani Kuno, istilah konstitusi sudah terdapat dalam ucapan *Respublica Constituere*, sehingga lahirlah semboyan yang

berbunyi *Princeps Legibus solutus est, Salus Publica Suprema Lex* yang diartikan bahwa rajalah yang berhak menentukan organisasi atau struktur sebuah negara, oleh karena raja adalah satu-satunya pembuat undang-undang.¹

Istilah konstitusi sebenarnya sudah muncul sejak zaman Yunani Kuno, hanya saja istilah konstitusi pada saat itu masih diartikan secara materiil karena bentuknya yang belum diletakkan dalam sebuah naskah tertulis.²

Konstitusi pada zaman Yunani Kuno masih diartikan secara materiil, namun perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam perbedaan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politeia* dan *nomoi*. Pengertian *politeia* dapat dipadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa.³

Politeia diartikan Aristoteles sebagai konstitusi yang memiliki derajat kekuasaan lebih tinggi dari *nomoi* (undang-undang). Kedudukan *politeia* yang lebih tinggi daripada *nomoi* dikarenakan bahwa *politeia* mempunyai kekuasaan membentuk, sedangkan *nomoi* tidak mempunyai kekuasaan mem-bentuk. *Nomoi* hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak ter cerai-berai.⁴

¹ Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 64.

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti, Jakarta, hlm. 62-63.

³ Charles Howard McIlwain, 1966, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York, hlm. 23.

⁴ Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 65.

Kata konstitusi berawal dari bahasa Perancis, yaitu *constituer* yang artinya membentuk. Istilah konstitusi dalam bahasa Inggris, yaitu *constitution*, dalam bahasa Belanda dieja *constitue*, dalam bahasa Jerman *vertassung*, dalam bahasa Latin dieja *constitutio* atau *constituere*. Kata pertama berarti mem-bentuk, mendirikan atau menyusun, dan kata kedua berarti susunan atau pranata masyarakat. Dalam ketatanegaraan RI diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar (UUD) yang dapat diartikan sebagai peraturan dasar yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi satu sumber perundang-undangan.⁵

Dalam bahasa Latin, istilah konstitusi sebagaimana disebut dengan *constituo* (bentuk tunggal) atau yang berarti menetapkan secara bersama-sama dan *constituciones* (bentuk jamak) yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁶

Menurut Giovanni Sartori bahwa kata *constituo* dalam bahasa Latin tidak ada kaitannya dengan apa yang disebut dengan konstitusi.⁷ Hal ini diper-kuat dengan kenyataan bahwa pada abad ke-17 meskipun terdapat dokumen-dokumen tertulis yang berisi prinsip organisasi pemerintahan, baik yang di-sebut perjanjian, instrumen perjanjian, kesepakatan, maupun hukum dasar,

⁵ Abdilla Fauzi Achmad, 2012, *Tata Kelola Berbegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Pertama, Golden Terayon Press, Jakarta, hlm. 179.

⁶ Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 65.

⁷ Denny Indrayana, 2008, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, hlm. 67.

tetapi tidak disebut dengan istilah konstitusi.⁸

K.C. Wheare menyebut istilah konstitusi sebagai sekumpulan prinsip fundamental pemerintahan yang baru mulai digunakan ketika bangsa Amerika mendeklarasikan konstitusinya pada tahun 1987.⁹

Dalam kepustakaan Belanda, istilah konstitusi dikenal dengan sebutan *grondwet* (*wet* berarti undang-undang dan *grond* berarti dasar). Secara istilah diartikan sebagai suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Istilah *grondwet* di Indonesia diartikan sebagai Undang-Undang Dasar.¹⁰

Istilah konstitusi sebenarnya tidak dipergunakan untuk menunjuk pada satu pengertian saja. Dalam praktiknya, istilah konstitusi sering pula digunakan dalam beberapa pengertian. Misalnya di Indonesia, selain dikenal istilah konstitusi, juga dikenal istilah Undang-Undang Dasar. Demikian juga di Belanda, di samping dikenal istilah *grondwet* (Undang-Undang Dasar), di-kenal pula istilah *constitutie*.¹¹

Sementara itu, Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis, yaitu *constituer* atau membentuk, yang berarti membentuk suatu negara, sehingga konstitusi mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai negara.

⁸ Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 65.

⁹ K. C. Wheare, 2003, *Modern Constitutions*, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, Kons titusi-Konstitusi Modern, Pustaka Eureka, Surabaya, hlm. 4.

¹⁰ Mirza Nasution, 2004, *Negara dan Konstitusi*, USU Digital Library, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan, hlm. 2.

¹¹ Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 66.

Konstitusi memuat suatu peraturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan negara.¹²

Konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar. Konstitusi dalam pengertian sempit berarti Piagam Dasar atau Undang-Undang Dasar (*Loi constitutionnelle*) ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan dasar negara. Konstitusi adalah keseluruhan peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.¹³

Konstitusi dalam arti positif merupakan suatu keputusan politik tertinggi dari rakyat atau orang yang tergabung dalam suatu organisasi yang disebut negara, sehingga mampu mengubah tatanan kehidupan kenegaraan.¹⁴

Secara etimologis kata konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan. Dalam bahasa Indonesia, konstitusi dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar (UUD), meskipun keduanya tidak berarti sama. Undang-Undang Dasar hanyalah sebatas hukum dasar yang tertulis, sedang konstitusi, di samping memuat hukum dasar yang tertulis, juga mencakup hukum dasar yang tak tertulis.¹⁵

Bahwa dalam Konstitusi dalam arti ideal adalah konstitusi yang memuat adanya jaminan atas

¹² Wirjono Prodjodikoro, 1977, *Asas-Asas Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, hlm. 10.

¹³ Abdilla Fauzi Achmad, *Op.Cit.*, hlm. 179.

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 68.

hak asasi warga negara serta perlindungannya. Segala wadah yang mampu menampung ide yang dicantumkan satu persatu dalam konstitusi. Unsur atau substansi sebuah konstitusi menurut Sri Sumantri, berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu :¹⁶

1. Jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan warga negara;
2. Susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental;
3. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan.

Konstitusi bagi organisasi pemerintahan negara terdapat beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, terdapat pula konstitusi politik atau hukum yang mengandung pula arti konstitusi ekonomi. Menurut Miriam Budiardjo bahwa konstitusi memuat tentang :¹⁷

1. Organisasi negara;
2. Hak asasi manusia;
3. Prosedur penyelesaian masalah pelanggaran hukum; dan
4. Cara perubahan konstitusi.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa pada beberapa negara, padanan dari istilah konstitusi juga berbeda-beda. Dalam bahasa Inggris, konstitusi disebut *constitution*, dalam bahasa Belanda disebut *grondwet*, dalam bahasa Perancis disebut *constituir*, sedangkan dalam bahasa Arab disebut dengan istilah *dustur*. Perbedaan ini hanyalah perbedaan kebahasaan saja, karena tiap-tiap negara pada kenyataannya menggunakan istilah yang sesuai dengan bahasa yang dipakai masyarakatnya. Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris

¹⁶ Abdilla Fauzi Achmad, *Op.Cit.*, hlm. 180.

¹⁷ *Ibid.*,

sebagai bahasa nasional seringkali yang dipakai adalah istilah *constitution* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan konstitusi.¹⁸

Dewasa ini, istilah konstitusi sering diidentikkan dengan suatu kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan organisasi pemerintahan negara. Namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan tidak semuanya berupa dokumen tertulis, seperti yang disampaikan oleh Lj Van Apeldoorn bahwa konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan tak tertulis.¹⁹

C.F. Strong mengutip pendapat James Bryce tentang arti konstitusi. James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai *a frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite right* (suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum). Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan). Menurut C. F Strong bahwa konstitusi bisa berupa sebuah catatan tertulis, konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman. Bagi mereka yang terpenting adalah isi atau substansi materi dari konstitusi

¹⁸ Sri Soemantri, *Susunan Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 180-181.

itu sendiri. Konstitusi menurut mereka adalah *a frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite right.*²⁰

Penyamaan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besarnya pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya harus ditulis dan konstitusi yang ditulis adalah Undang-Undang Dasar.²¹

Penggunaan istilah Undang-Undang Dasar pada saat mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia, diambilkan dari terjemahan bahasa Belanda, yaitu *Grondwet*. Pengertian *grond* adalah tanah atau dasar, sedang-kan *wet* artinya undang-undang.²²

Konstitusi dalam negara adalah sebuah norma sistem politik dan hukum bentukan pemerintahan negara, lazimnya dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis. Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak kepada warga masyarakatnya. Konstitusi memuat aturan dan prinsip-prinsip entitas politik dan hukum yang mengacu secara khusus dalam menetapkan konstitusi

nasional sebagai prinsip-prinsip dasar politik, dasar hukum termasuk bentukan struktur, prosedur wewenang dan kewajiban pemerintahan pada umumnya.²³

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dari keseluruhan produk hukum di Indonesia. Produk-produk hukum seperti undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden, dan lain-lainnya, bahkan setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus dilandasi dan bersumber pada peraturan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut-kan di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan tata urutan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya paling tinggi yang dibuat oleh MPR. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar tertulis dan sebagai konstitusi pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat kandungan falsafah negara dan dasar hukum negara Indonesia.

²⁰ C. F. Strong, 2012, *Modern Political Institution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Forms*, diterjemahkan oleh Derta Sri Wido watie, Nusa Media, Bandung, hlm. 14.

²¹ Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 70.

²² Abdilla Fauzi Achmad, *Op.Cit.*, hlm. 185.

²³ *Ibid.*, hlm. 185-186.

Untuk menegaskan adanya falsafah negara dan hukum dasar dalam berbangsa dan bernegara, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2008 tentang Hari Konstitusi yang jatuh pada tanggal 18 Agustus. Dengan adanya keputusan pemerintah tersebut, sesungguhnya merupakan wujud nyata tegaknya komitmen bangsa Indonesia untuk memberi makna bagi keagungan konstitusi yang dijiwai oleh butir-butir kandungan Pancasila. Kehidupan bangsa Indonesia akan makin kokoh, apabila setiap komponen masyarakat memahami dan melaksanakan Pancasila. Oleh karena Pancasila sebagai hasil dari konsensus nasional yang telah diterima oleh semua unsur di masyarakat.

Pancasila bagi Negara Republik Indonesia menjadi sumber dari segala sumber hukum yang dijumpai dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila sebagai dasar falsafah, pandangan hidup, dasar negara, dan sumber tertib hukum Indonesia. Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm*.

Pancasila tidak terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, karena nilai-nilai Pancasila telah terkandung dalam suatu norma di Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yakni: “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan”. Maksud dari “hukum dasar” adalah norma dasar bagi pembentukan

peraturan perundang-undangan, yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terkait dengan peraturan perundang-undangan, istilah peraturan perundang-undangan digunakan dalam pengertian yang sangat luas, meliputi : UUD, legislasi dan regulasi (*delegated regulation*). Istilah undang-undang dalam hukum tata negara mengandung makna khas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang” Dikaitkan dengan Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa : “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”. Undang-undang merupakan produk legislasi.²⁴

Konsep undang-undang dalam hukum tata negara Indonesia jangan dijumpukan dengan konsep *wet* dalam hukum tata negara Belanda sebelum Perang Dunia II. Konsep *wet* sebelum Perang Dunia Kedua dibedakan menjadi *wet in formellezin* dan *wet in materielezin*. Konsep undang-undang dalam hukum tata negara Indonesia sejajar dengan *konsep wet in formelle zin*. Hukum tata negara kita tidak membedakan konsep undang-undang dalam arti formal dan undang-undang dalam arti materiil.²⁵

²⁴ Sri Rayahu Oktoberina dan Niken Savitri, 2008, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H.*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung, hlm. 279-280.

²⁵ *Ibid.*,

Dengan demikian, tidak diletakkannya Pancasila dalam hierarki per-aturan perundang-undangan yang pertama sebagai sumber dari segala sumber hukum, menjadikan tidak ada kekuatan mengikat atau mengharuskannya bahwa setiap produk hukum yang dibentuk dan berada di bawahnya akan mengikuti nilai-nilai luhur Pancasila. Pancasila belum memiliki kedudukan dalam hierarkinya perundang-undangan, akan tetapi dengan merujuk pada *stufenbautheory* Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang mengharuskan puncak hierarkis norma adalah norma dasar (*grundnorm*), maka Pancasila yang disebutkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai norma dasar yang harus dipatuhi dan ditaati dalam pembentukan peraturan per undang-undangan.

B. METODE PENULISAN

Metode penulisan ini spesifikasi penulisan bersifat yuridis empiris, yaitu penulis dengan lugas untuk menganalisa penerapan undang-undang Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Di Indonesia Saat Ini. Tipe penulisan yang digunakan komparatif, suatu penulisan yang berupaya untuk membandingkan suatu sistem hukum dengan sistem hukum lainnya.

Penulisan ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, yaitu penulisan yang dilakukan dengan mengkaji tentang peraturan-peraturan hukum mengenai Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Di Indonesia Saat Ini.

Dalam melaksanakan penulisan ini digunakan jenis teknik pengumpulan data, kepustakaan (*Library Research*), dilakukan untuk menghimpun data sekunder dan bahan hukum tertier dari peraturan-peraturan hukum primer, yaitu bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Peraturan Perundang-Undangan.

C. PEMBAHASAN

Beberapa pakar mengemukakan pengertian hierarki. Menurut Dendy Sugono bahwa hierarki berarti urutan tingkat.²⁶ Menurut Padmo Wahjono bahwa peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat, seperti piramida, yang merupakan “sokoguru” sistem hukum nasional.²⁷

Secara yuridis, di dalam Penjelasan Pasal Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa dalam ketentuan ini 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.

Dengan demikian, maka hierarki merupakan urutan atau

²⁶ Dendy Sugono, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, hlm. 543.

²⁷ Rachmat Trijono, 2014, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Cetakan Kedua, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 48.

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. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :

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

Sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kita memiliki sejumlah instrumen hukum yang pernah berlaku sebagai landasan hukum sistem dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Payung hukum pertama yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibagi atas :

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah;
3. Peraturan Menteri.

Semasa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, eksistensi dan kedudukan hukum Ketetapan MPRS (Tap MPR), belumlah dikenal. Ini disebabkan, pada saat itu, lembaga MPR sendiri belum terbentuk oleh karena perlengkapan pelaksana cabang-cabang kekuasaan negara belum sepenuhnya berfungsi secara baik. Fungsi dan peran MPR pada waktu itu masih dijalankan oleh sebuah lembaga yang bernama “Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)”²⁸.

Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pra amandemen menegaskan : “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dibentuk, menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan Komite Nasional” (Pasal IV). Perlu diketahui bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) merupakan pengganti Panitia Per-siapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang berfungsi sebagai pembantu presiden, artinya tidak diberikan kewenangan tersendiri untuk menjalankan tugas-tugas perundang-undangan secara mandiri.

Kemudian ditegaskan bahwa untuk pertama kali presiden dan wakil presiden dipilih oleh PPKI (Pasal III Aturan Peralihan Undang-

²⁸ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 7-8.

Undang Dasar Tahun 1945). Dengan demikian, kekuasaan luar biasa Presiden Republik Indonesia ini akan berlangsung sampai terbentuknya DPR dan MPR.

Sebagai akibat dari ketentuan-ketentuan dalam Aturan Peralihan ini, mesin negara dari pemerintah Indonesia seharusnya berputar disekeliling empat perlengkapan negara, yakni : presiden, wakil presiden, menteri-menteri, dan KNIP. Dalam pada itu, Aturan Tambahan mengatakan bahwa : “dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-undang Dasar ini dan dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat ini dibentuk, Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-undang Dasar”.²⁹

Jadi pada dasarnya ketentuan dalam Bab tentang Aturan Peralihan dan Tambahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut sangatlah urgen dalam praktek ketatanegaraan. Ketentuan ini sesungguhnya berfungsi untuk mengisi atau mengatasi kekosongan hukum (*reicht vacuum*) yang timbul akibat terjadinya kekosongan kekuasaan beberapa lembaga negara yang belum terbentuk. Sebagaimana diketahui, pada tanggal 18 Agustus 1945 PPKI bersidang dan memilih Soekarno dan Muhammad Hatta sebagai presiden dan wakil presiden, kemudian pada tanggal 22 Agustus 1945, rapat PPKI menghasilkan pem-bentukan KNIP.³⁰

Pada tanggal 29 Agustus 1945, PPKI secara resmi dibubarkan

oleh Presiden Soekarno dan sebagai gantinya adalah dibentuknya KNIP. Ide awal pembentukan KNIP kendati diarahkan sebagai “lembaga *quasi* perwakilan rakyat”, namun berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan hanyalah berfungsi sebatas “pembantu presiden”, dan sama sekali tidak melaksanakan tugas-tugas perundang-undangan baik sendiri maupun ikut bersama-sama dengan pre-siden.³¹

Dengan bantuan wakil presiden dalam pemilihannya, presiden kemu-dian menunjuk sebanyak 135 orang anggota KNIP yang sebagian besar masih berasal dari mantan anggota PPKI tersebut.³²

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, pada akhirnya diganti dengan Tap MPRS Nomor : XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Repu-blik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tap MPRS Nomor : XX/MPRS/1966 mengkonstruksi jenis dan hierarki peraturan per undang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR/MPRS;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti:
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Pemberlakuan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan lewat Tap MPRS Nomor :

²⁹ *Ibid.*, hlm. 8.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 8-9.

³¹ *Ibid.*,

³² *Ibid.*,

XX/MPRS/1966 tersebut berlangsung cukup lama hingga terjadi proses perubahan sistem ketatanegara pasca reformasi melalui proses amandemen atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Melalui agenda amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, terjadilah penataan ulang kedudukan dan fungsi lembaga-lembaga negara termasuk di dalamnya adalah eksistensi lembaga MPR. Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berdampak pula pada revitalisasi produk-produk hukum yang selama ini terkategori sebagai produk peraturan perundang-undangan.

Walhasil, Tap MPRS Nomor : XX/MPRS/1966 digantikan oleh Tap MPR Nomor : III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Tap MPR Nomor : III/MPR/ 2000, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah :

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR/MPRS;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan se-bagaimana tercermin dalam Tap MPR Nomor : III/MPR/2000, masih memiliki sejumlah kelemahan mendasar di antaranya adalah :³³

1. Karena naskah perubahan UUD sekarang dibuat terpisah, maka seharusnya

penyebutan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut dilengkapi dengan ‘... dan Perubahan UUD’;

2. Penyebutan Perpu pada nomor urut keempat di bawah undang-undang dapat menimbulkan penafsiran seakan-akan kedudukan Perpu itu berada di bawah undang-undang. Padahal kedudukan hukum keduanya sederajat. Karena itu, seharusnya seperti dalam Ketetapan MPR Nomor : XX/MPRS/ 1966, keduanya ditempatkan pada nomor ketiga, yaitu ‘Undang-Undang dan Perpu’;
3. Penggunaan nomenklatur keputusan presiden yang selama ini dipakai mengandung kelemahan karena tidak membedakan secara tegas antara keputusan yang mengatur (*regelling*) dengan keputusan yang bersifat administratif belaka (*beschiking*). Seharusnya momentum reformasi ini digunakan sebaik-baiknya untuk menata kembali perisitalan yang baik dan benar, yaitu untuk keputusan yang mengandung aturan atau pengaturan, dokumen hukumnya sebaiknya dinamakan peraturan, bukan keputusan;
4. Bentuk peraturan Menteri tidak disebut dalam tata urutan tersebut. Padahal peraturan menteri itu sangat penting untuk ditempatkan dalam tata urutan di atas Perda, di samping produk peraturan tingkat menteri itu dalam praktek banyak sekali

³³ *Ibid.*, hlm. 10-11.

ditetapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan memerlukan penertiban sebagaimana mestinya.

Peraturan kebijakan "*beleids regels*" (*policy rules*) disebut sebagai "*aturan*" karena isinya mengatur, tetapi bentuknya tidak dituangkan dalam bentuk peraturan tertentu yang bersifat resmi. Surat Edaran merupakan salah satu bentuk *quasi* peraturan atau legislasi semu yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan, tetapi isinya bersifat mengatur atau berisi pengaturan (*regelling*). Surat Edaran merupakan produk aturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung untuk menjalankan fungsi pengaturan Mahkamah Agung, sehingga disebut dengan nama SEMA. Dalam definisi umum, SEMA merupakan satu bentuk edaran dari pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang isinya merupakan bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan yang lebih bersifat administrasi.³⁴

Kewenangan untuk menetapkan aturan-aturan kebijakan seperti ini timbul dari adanya kewenangan melekat pada pejabat tata usaha negara atau pemegang jabatan administrasi negara. Di semua negara, keberadaan aturan kebijakan dianggap sesuatu yang tidak terhindarkan, karena memang dibutuhkan dalam praktik. Seperti "*subordinate legislations*" yang dibutuhkan untuk melaksanakan undang-undang, aturan kebijakan, meskipun resminya bukanlah peraturan perundang-undangan, juga dibutuhkan untuk melaksanakan peraturan resmi. Aturan kebijakan atau

³⁴ *Ibid.*,

"*policy rules (beleids-regels)*" biasa disebut juga "*quasi legislations*" atau "*quasi* peraturan".³⁵

Prinsip hierarkitas sistem peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki korelasi atau irisan yang kurang lebih sama dengan teori norma hukum berjenjang sebagaimana diperkenalkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Melalui teori "*Reinie Rechtslehre* atau *The Pure Theory of Law*" (teori murni tentang hukum), Hans Kelsen mengemukakan bahwa :³⁶

Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-berjenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum disebut *hierarchi of norm (strufenbau des recht)*.

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 97-98.

Teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) atau teori hierarki norma hukum dari Hans Kelsen, diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl bahwa suatu norma hukum itu ke atas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus.³⁷

Imam Soebechi mengintrodusir pandangan Hans Kelsen bahwa putusan hakim dalam sistem norma hukum berjenjang sebagai kaidah hukum indi-vidu dan konkrit. Pengadilan menerapkan norma umum dan peraturan per undang-undangan. Dalam hal demikian, pengadilan merupakan penerap norma. Pada saat yang sama pengadilan dapat membuat sebuah norma indi-vidu yang mewajibkan salah satu atau kedua belah pihak yang berselisih. Norma individu dan khusus ini berkaitan dengan norma umum, sedangkan norma umum berhubungan dengan konstitusi.³⁸

Konsekuensi yuridis dari penerapan prinsip tersebut adalah

³⁷ Rachmat Trijono, *Op.Cit.*, hlm. 49-50.

³⁸ King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm. 15.

perlu ada-nya peraturan perundang-undangan yang selaras dalam tata hukum berjenjang. Keselarasan secara vertikal maupun horizontal. Keselarasan demikian dapat mengimplementasikan konsepsi "*law as a tool as social engineering*" di Indonesia, sebagaimana disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu peran legislasi (perundang-undangan) sebagai langkah pertama melakukan pembaruan masyarakat, dan kedua adalah dalam penerapannya, pemantapan asas-asas hukum dalam peraturan perundang-undangan melalui keputusan-keputusan pengadilan.³⁹

Pada sisi lain, pendapat Hans Kelsen dalam *Reine Rechtslehre* sangat hampa dan sangat sedikit berhubungan dengan dunia atau kehidupan nyata karena melalui teori hukum murni (*Reine Rechtslehre/The Pure Theory of Law*), Kelsen mencoba "memurnikan" hukum dari hal-hal yang tidak ada kaitannya dengan hukum. Tujuannya adalah membersihkan ilmu hukum dari aspek-aspek non-hukum seperti moral dan keadilan. *The Pure Theory of Law* adalah ilmu hukum (*legal science jurisprudence*) bukan politik hukum (*legal politics*).⁴⁰

Dalam perspektif sosiologis, budaya dan kemajemukan masyarakat Indonesia yang berdasar pada falsafah Pancasila sulit menerima ajaran Kelsen secara menyeluruh dan mutlak. Hal demikian bukan berarti Indonesia menolak semua ajaran Kelsen. Salah satu teori Kelsen yang dapat diterima

³⁹ *Ibid.*, 15.

⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengantar Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 125.

dengan penyesuaian hukum Indonesia adalah teori norma hukum berjenjang yang semula disampaikan oleh Adolf Merk dan kemudian dikembangkan oleh Nawiasky.⁴¹

Pemikiran Hans Kelsen ini, lalu dikembangkan lebih jauh oleh Hans Nawiasky. Kendati secara prinsipil, pemikiran Hans Nawiasky juga memiliki corak pemikiran serupa dengan Hans Kelsen, namun Hans Nawiasky lebih berhasil mengurai sekaligus mengelompokkan jenjang-jenjang norma hukum itu ke dalam empat jenis norma hukum disertai eksplanasi yang lebih jelas. Teori jenjang norma hukum versi Hans Nawiasky lazim dikenal dengan sebutan “*Die Lehre von dem Stfenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechnormen*”. Pemetaan basis pemikiran Hans Nawiasky ini, bisa dilacak dalam pandangan A. Hamid S. Attamimi dan Bagir Manan yang menegaskan bahwa :⁴²

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Nawiasky dalam teorinya mengenai *Die Lehre von dem Stfenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechnormen*, mengemukakan empat lapis norma-norma hukum, yakni *grundnorm* (norma dasar), *grundgesetze* (aturan-aturan dasar), dan *formalle gesetze* (peraturan-perundang-undangan) berikut *verordnungen* serta *autonomi satzungen* yang dapat digolongkan ke dalam peraturan-peraturan pelaksanaan. Di antara lapis-lapis tersebut, dapat saja ada lapis-lapis lain yang merupakan bagian-bagiannya yang disebutnya

zwischenstufe (stupa antara). Sudah tentu tiap lapisan stupa tersebut berisi norma-norma hukum yang bersifat umum (*generelle normen*), mengingat suatu norma pada dasarnya berlaku umum, *elgemeen*. Norma fundamental negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norm-norma hukum di bawahnya. Dikatakan bahwa, norma yang tertinggi itu tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ia bukan merupakan norma yang tertinggi.

Perbedaan yang lain ialah kata “*norm*” dalam *grundnorm* yang di-maksudkan Kelsen adalah norma dalam arti yang masih umum (norma hukum, norma sopan santun, norma kesusilaan, norma sosial, dan norma agama), sedangkan kata “*norm*” dalam “*staatfundamental norm*” yang dimaksudkan Nawiasky adalah norma yang bersifat khusus, yaitu norma hukum dalam pengertian hukum positif atau hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam perspektif “*stufenbau theorie des recht*”, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa :⁴³ *Fundamental norm* terdapat dalam konstitusi, *general norm* terdapat dalam undang-undang, *statute*, atau *legislative acts*, sedangkan *concrete norm* terdapat dalam putusan pengadilan (*vonnis*) dan keputusan-keputusan pejabat administrasi

⁴¹ Imam Soebechi, *Op.Cit.*, hlm. 268.

⁴² Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 99.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, hlm. 38.

negara. Oleh karena itu, tidaklah mungkin ada undang-undang yang berisi norma yang bersifat konkret individual (*concrete and individual norms*) seperti terdapat dalam “*personal statute*”.

Menurut Kelsen bahwa sistem hukum dalam tata hukum merupakan sistem yang berjenis dan dinamis (*a legal order is a system of the dynamic kind*). Hans Nawiasky menjabarkan lebih lanjut tata hukum yang diperkenalkan Kelsen. Dalam teorinya yang dikenal dengan *Die Theorie Zoom Stufenordnung der Rechtsnormen* mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar, yang terdiri atas: *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara), *formeel gesetz* (undang-undang formal), *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya. Berdasarkan pengelompokan Nawiasky ini, Perda termasuk dalam kelompok *verordnung & autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁴⁴

D. TEMUAN PENULIS

Bahwa ada beberapa alasan menurut penulis mengapa Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Di Indonesia Saat Ini bahwa

dalam perkembangan ketatanegaraan modern, bersanding dengan asas negara hukum ialah asas demokrasi. Demokrasi memberikan titik tekan ber-beda menyangkut kewenangan negara dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemenuhan asas legalitas bukan semata persoalan ada-nya peraturan perundang-undangan, tetapi secara substantif peraturan per undang-undangan tersebut juga harus mencerminkan aspirasi atau kehendak dari rakyat yang diatur. Instrumen untuk mendukung terealisirnya tujuan tersebut ialah partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Gagasan dasarnya sangat sederhana. Karena rakyat yang dituju oleh peraturan tersebut maka pendapat rakyat harus didengar dan dipertimbangkan lebih dahulu. Institusionalisasi gagasan ini tidak cukup melalui lembaga perwakilan seperti legislatif yang terdiri dari orang-orang yang dipilih secara berkala oleh rakyat. Mekanisme representasi tidak menghilangkan hak tiap-tiap orang untuk didengar dan dipertimbangkan pendapatnya secara langsung. Hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam rangka pembentukan peraturan per undang-undangan di Indonesia diakui oleh Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Bahwa di sisi lain, asas demokrasi juga mencuatkan isu tentang legitimasi pengujian oleh lembaga yudisial terhadap peraturan perundang-undangan produk lembaga perwakilan rakyat hasil proses pemilihan oleh rakyat sendiri. Dalam kasus Indonesia misalnya, produk undang-undang yang dibentuk secara *legitimate* oleh presiden bersama-sama dengan DPR

⁴⁴ *Ibid.*,

yang dipilih oleh rakyat dapat diuji konstitusionalitasnya oleh sembilan orang hakim konstitusi yang tidak dipilih langsung oleh rakyat

E. ANALISIS PENULIS

Bahwa berdasarkan teori *stufenbau* dari Hans Kelsen, kedudukan hukum Pancasila dikualifikasi sebagai *grundnorm*. Oleh karena Pancasila merupakan norma dasar yang paling tinggi dan menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum di Indonesia.

Konstruksi sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur secara hierarki atau berjenjang. Hal ini menunjukkan kekuatan keberlakuan atau daya ikat secara hukum dari tiap-tiap produk hukum yang bersangkutan. Kaidah norma hukum yang lebih tinggi harus menjadi landasan yuridis bagi kaidah norma hukum yang lebih rendah statusnya. Karena itu, produk hukum yang lebih rendah tingkatannya, isinya tidak boleh menyimpang apalagi kontras dengan kaidah hukum yang kedudukannya lebih tinggi.

Penegakkan supremasi hukum akan dapat berjalan dengan baik jika, sistem hierarki peraturan perundang-undangan seperti tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan (*decision maker*) maupun setiap penegak hukum di Indonesia. Setiap hierarki peraturan perundang-undangan ini mempunyai implikasi hukum yang berbeda akan tetapi bersifat resiprokal. Implikasi hukum yang dimaksud termasuk pula problem kewenangan menguji (hak uji materiil) yang diperankan oleh Mahkamah Agung terhadap produk

hukum peraturan per undang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Peraturan ialah suatu konsep yuridis (*legal concept*) untuk mengabstraksi pengertian tentang keseluruhan kaidah (*rules, norms*) tertulis dan ditetapkan oleh otoritas yang berwenang, yaitu negara. Untuk membedakan peraturan yang dibuat oleh negara dengan peraturan yang tidak dibuat oleh negara, maka dalam bahasa teknis-yuridis baku di Indonesia ditambahkan ajektif “perundang-undangan” (sehingga lengkapnya disebut “peraturan perundang-undangan”). Definisi peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Melalui penelusuran historis ditemukan bahwa asas supremasi hukum rupanya dirumuskan pertama kali pada masa Yunani Kuno. Sebagai kaidah dalam rangka penyelenggaraan negara, asas supremasi hukum diberi pengertian : “*no one was above the law*”. Pejabat tertinggi dalam pemerintah sekalipun dibatasi tindakannya untuk tidak melakukan apa yang disukanya dan mereka hanya melakukan sesuatu jika hukum memberinya kewenangan atau membolehkannya. Asas supremasi hukum dalam penyelenggaraan negara memiliki pengertian “*government must not act or operate above the law*”. Peme-

rintah yang bertindak sebaliknya adalah pemerintah yang tidak taat kepada asas legalitas dan jatuhnya selalu akan menjadi pemerintah yang sewenang-wenang (*arbitrary government*). Dari pengertian ini dirumuskan kaidah bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan, maka tidak ada kewenangan sebagai dasar bertindak bagi segala badan atau pejabat negara dan pemerintah

Saran

Untuk memastikan bahwa tidak ada penyalahgunaan kekuasaan oleh mayoritas yang dapat merugikan hak-hak minoritas. Peraturan perundang-undangan suatu negara pada hakikatnya ditegakkan berdasarkan sebuah sistem. Esensi dari sebuah sistem ialah untuk menunjukkan satu-kesatuan dari bagian-bagian. Pengertian dari pernyataan ini ialah di dalam suatu negara pasti ada peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan tersebut tidak hanya tunggal melainkan jamak. Tetapi, meskipun jamak, peraturan perundang-undangan tersebut adalah satu sebagai sistem di mana masing-masing saling terhubung sebagai kesatuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti, Jakarta.
- Charles Howard McIlwain, 1966, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York.
- Abdilla Fauzi Achmad, 2012, *Tata Kelola Berbegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Pertama, Golden Terayon Press, Jakarta.
- Denny Indrayana, 2008, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta.
- K. C. Wheare, 2003, *Modern Constitutions*, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, Kons titusi-Konstitusi Modern, Pustaka Eureka, Surabaya.
- Mirza Nasution, 2004, *Negara dan Konstitusi*, USU Digital Library, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan.
- Wirjono Prodjodikoro, 1977, *Asas-Asas Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- Sri Soemantri, 1993, *Susunan Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- C. F. Strong, 2012, *Modern Political Institution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Forms*, diterjemahkan oleh Derta Sri Widodo, Nusa Media, Bandung.
- Sri Rayahu Oktoberina dan Niken Savitri, 2008, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H.*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung.
- Dendy Sugono, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta

- Rachmat Trijono, 2014, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Cetakan Kedua, Papas Sinar Sinanti, Jakarta.
- King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggara-an Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengantar Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.