

**KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA
INDONESIA**

TESIS



Oleh:

AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS

NIM : 20302300283

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA
INDONESIA**

TESIS

**Diajukan untuk penyusunan Tesis
Program Studi Ilmu Hukum**



Oleh:

AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS

NIM : 20302300283

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA
INDONESIA**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis

Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS**

NIM : 20302300283

Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:

Pembimbing I

Tanggal,

Dr. Ahmad Hadi Prayitno, S.H., M.H.

NIDN. 06-0804-8103

Dekan

Fakultas Hukum

UNISSULA



Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN. 0620046701

**KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA
INDONESIA**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 2025
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,


Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H.
NIDN. 06-2005-8302

Anggota

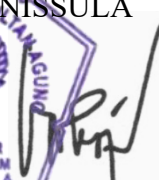
Anggota,


Dr. Ahmad Hadi Prayitno, S.H., M.H.
NIDN. 06-0804-8103


Dr. Arpangi, S.H., M.H.
NIDN: 06-1106-6805

Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 0620046701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS
NIM : 20302300283

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA INDONESIA

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 20 Januari 2025
Yang Membuat Pernyataan.



(AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS)



PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS
NIM	: 20302300283
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul:

KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA INDONESIA

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 20 Januari 2025

Yang Membuat Pernyataan.



(AHMAD KEMAL JAUZA FIRDAUS)

*Coret yang tidak perlu

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengelompokkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat (1). Ketentuan tersebut memicu diskursus di kalangan ahli Hukum Tata Negara, apakah kemudian UUD NRI Tahun 1945 dapat dikelompokkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan atau kemudian ia memiliki kedudukan yang tersendiri. Penelitian ini melakukan pengkajian lebih lanjut mengenai kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangn Negara Indonesia pada hari ini, lalu kemudian menganalisis mengenai apakah kedudukan tersebut sudah ideal apabila berkaca dari teori hierarki norma hukum negara.

Penulisan hukum ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-analisis. Jenis Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder mengingat penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini untuk memperoleh data sekunder adalah pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan dan kajian dokumen. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis data kualitatif.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) sekaligus Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) dari Negara Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Aturan Tambahan Pasal II bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-Pasal. Oleh karenanya, tidaklah tepat untuk mengelompokkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan alasan tersebut, perlu dilakukan peninjauan khususnya Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tidak mengklasifikasikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam ‘Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan’ dengan merubahnya menjadi ‘Jenis dan Hierarki Peraturan Negara’. Agar kemudian hierarki tersebut lebih terjamin, diperlukan pengaturan secara mendasar dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau kemudian diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan melaksanakan mekanisme Perubahan Undang-Undang Dasar sebagaimana termaktub dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata Kunci: Undang-Undang Dasar, Hierarki Norma, Peraturan Perundang-Undangn.

ABSTRACT

Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation and Regulations classifies the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia into types and hierarchies of laws and regulations as set forth in Article 7 paragraph (1). These provisions sparked a discourse among Constitutional Law experts as to whether the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia can be grouped into types and hierarchies of statutory regulations or does it then have a separate position. This study conducts a further study of the position of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in the Hierarchy of Indonesian State Legislation and Regulations today, and then analyzes whether this position is ideal when referring to the theory of the hierarchy of state legal norms.

This legal writing uses a normative juridical approach. The research specification used in this research is descriptive-analysis. The type of data used in this research is secondary data considering that this research uses juridical-normative methods. The data collection technique used in this research to obtain secondary data is data collection by means of literature study and document review. The method used in this research is qualitative data analysis method.

Based on the research that has been done, it can be concluded that the position of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is a State Fundamental Norm (Staatsfundamentalnorn) as well as the Basic Rules of State (Staatsgrundgesetz) of the State of Indonesia, as set forth in the Additional Rules of Article II that the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia consists of Preamble (Preamble) and Articles. Therefore, it is not appropriate to group the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia into the types and hierarchies of laws and regulations as set forth in Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation. Based on these reasons, it is necessary to review specifically Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation so as not to classify the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in 'Types and Hierarchy of Legislation' with change it to 'Types and Hierarchy of State Regulations'. So that later this hierarchy is more secure, basic arrangements are needed in the Articles of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia or later regulated in the Decree of the People's Consultative Assembly by implementing the Amendment to the Constitution mechanism as set forth in Article 37 in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: *1945 Indonesian Constitution, Hierarchy of Norm, Legislation.*

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan hidayah serta kemudahan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan penulisan hukum ini yang berjudul **“KEDUDUKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA INDONESIA”** dengan waktu yang tepat. Penulisan penelitian tesis hukum ini disusun guna menyelesaikan studi Program Magister (S-2) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Penulisan hukum ini dapat terselesaikan dengan baik berkat doa, bimbingan, serta dukungan yang telah diberikan dari berbagai pihak dalam berbagai bentuk. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada pihak yang terlibat dalam mewujudkan penulisan hukum ini. Berdasarkan hal tersebut, perkenankan penulis memberikan penghargaan serta rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Dr. Widayati S.H. M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

4. Dr. Denny Suwondo S.H. M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum UNISSULA dan selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
5. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H. selaku Kaprodi S2 Magister Ilmu Hukum Unissula Semarang (UNISSULA) Semarang.
6. Dr. Arpangi, S.H., M.H. selaku Sekretaris Prodi Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
7. Dr. Ahmad Hadi Prayitno, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing utama yang telah memberikan arahan, masukan, dan motivasi selama proses penyusunan tesis ini.
8. Orang Tua Tercinta Bapak Mochammad Nur Achlis dan Ibu Fitri Sari yang selalu mendidik serta membimbing penulis sampai sejauh ini baik dalam keadaan suka maupun duka. Terima kasih atas dukungan serta kasih sayang yang tak terhingga, kekal, dan abadi.

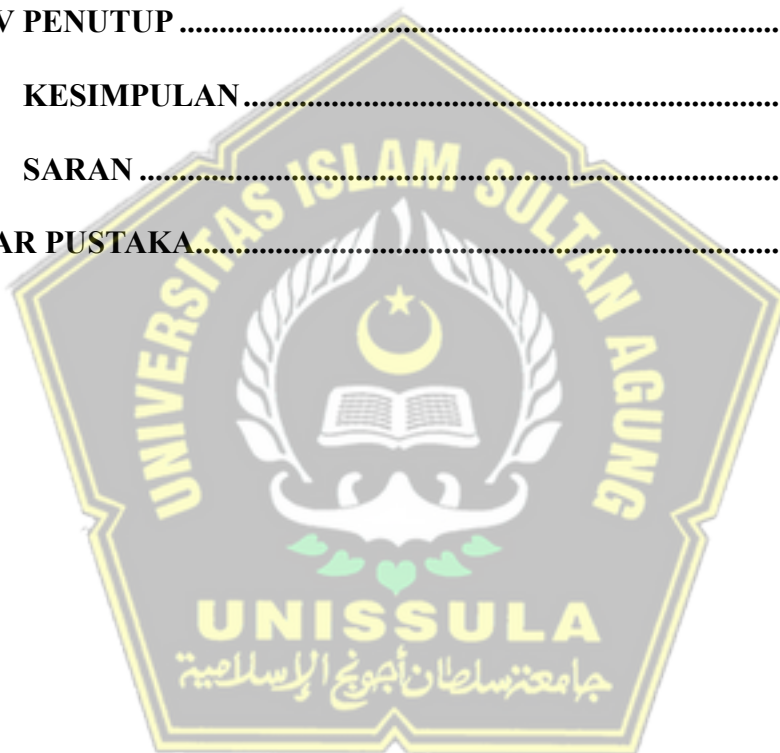


DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN JUDUL	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	Error! Bookmark not defined.
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	14
BAB I PENDAHULUAN	15
A. Latar Belakang Masalah	15
B. Rumusan Masalah	21
C. Tujuan Penelitian	21
D. Manfaat Penelitian	22
E. Kerangka Konseptual	22
F. Kerangka Teoritis	24
G. Metode Penelitian	28
H. Sistematika Penulisan	32
I. Jadwal Penelitian	33
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	25
A. Tinjauan Umum Tentang Norma Hukum Dalam Negara	25

1.	Pengertian Norma Hukum Negara.....	25
2.	Hierarki Norma Hukum Negara	27
B.	Tinjauan Umum Tentang Konstitusi	34
1.	Pengertian Konstitusi.....	34
2.	Fungsi dan Tujuan Konstitusi	38
3.	Klasifikasi Konstitusi.....	42
C.	Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	45
1.	Pengertian Peraturan Perundang-Undangan	45
2.	Hierarki dan Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	49
D.	Tinjauan Umum Tentang Kajian Perundang-Undangan menurut Perspektif Islam (<i>Siyasah Dusturiyah</i>)	52
1.	Pengertian <i>Fiqih Siyasah</i>	52
2.	Pengertian <i>Siyasah Dusturiyah</i>	55
3.	Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam.....	61
BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	25
A.	Analisis Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Indonesia.....	25
B.	Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Ideal dalam Hierarki Norma Hukum Negara Indonesia	35

1. Polemik Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	35
2. Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Ideal dalam Hierarki Norma Hukum Negara Indonesia	56
BAB IV PENUTUP	25
A. KESIMPULAN	25
B. SARAN	27
DAFTAR PUSTAKA	25



DAFTAR TABEL

Tabel. 1 Perubahan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	50
Tabel. 2 Pengelompokan Norma Hukum di Indonesia.....	56
Tabel. 3 Penambahan BAB dan Pasal mengenai Hierarki Peraturan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945	59
Tabel. 4 Perubahan Hierarki Norma Hukum di Indonesia dalam UU PPP	75



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Norma merupakan suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa arab yang berarti kaidah, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan. Dalam perkembangannya, norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat.¹ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan bahwa, kaidah adalah patokan atau ukuran ataupun pedoman untuk berperilaku atau bersikap dalam hidup. Apabila ditinjau dari bentuk hakikatnya, maka kaidah merupakan perumusan suatu pandangan (*oorde*) mengenai perikelakuan atau sikap tindak.² Maka dari itu, dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa norma merupakan sebuah pedoman untuk berperilaku dalam hidup, yang mana tentu hadir dan menjadi kesepakatan dalam suatu masyarakat itu sendiri.

Hukum termasuk sistem norma yang dinamik, karena hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi sisi norma tersebut,

¹ Maria Farida Indrati S, 2021, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muaran*, Cetakan Ke-1, PT Kanisius, Yogyakarta, hlm. 19.

² Purbacaraka Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perihal Kaedah Hukum*, Tata Nusa, Bandung, hlm. 6.

melainkan dari segi keberlakuan serta pembentukannya.³ Hans Kelsen dengan teorinya mengenai jenjang norma hukum, menjelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan dalam arti suatu norma lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi: demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma dasar (*Grundnorm*).⁴ Secara singkat, norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan *pre-supposed* atau gantungan dari norma-norma di bawahnya.

Selain berjenjang dan berlapis-lapis, Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum dalam suatu negara terdiri dari empat kelompok besar yakni : 1) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), 2) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara), 3) *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal), 4) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).⁵ Kelompok norma tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum suatu negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda.

³ Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, ed. Raisul Muttaqien, Edisi Terjemahan, Nusa Media, Bandung, hlm. 35.

⁴ *Ibid.*, hlm. 113.

⁵ Hans Nawiasky, 1948, *Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe*, 2nd ed., Verlagsanstalt Benziger & Company AG, Zurich, hlm. 31.

Negara Indonesia memiliki sebuah konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang mana negara harus tunduk pada konstitusi karena kedudukan konstitusi lebih tinggi dari, sehingga kedaulatan yang paling tertinggi dalam suatu negara adalah kedaulatan hukum bukan kedaulatan negara.⁶ Konstitusi menempati kedudukan yang sangat penting dalam ketatanegaraan dikarenakan konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat bukti sejarah perjuangan para pendahulu. Konstitusi pada umumnya berisi hal-hal yang mendasar yaitu aturan atau norma dasar yang digunakan sebagai pedoman pokok dalam bernegara. Meskipun konstitusi tiap negara berbeda-beda, namun pada dasarnya mempunyai kedudukan formal yang sama yaitu sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi.

UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya mengandung 2 bagian yakni Pembukaan dan Pasal-Pasal (atau yang biasa disebut dengan Batang Tubuh). Apabila ditilik dari catatan sejarah, terdapat beberapa perubahan pada bagian Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945, namun kemudian Bagian Pembukaan tidak dapat dirubah yang mana didalamnya juga termaktub lima butir gagasan sebagai pedoman berbangsa dan bernegara, kelima butir gagasan itu oleh Sukarno diberinama Pancasila.⁷

⁶ Indah Sari, 2018, KONSTITUSI SEBAGAI TOLAK UKUR EKSISTENSI NEGARA HUKUM MODERN, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*: Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Volume 9, Nomor 1, September 2018, hlm. 58-59.

⁷ Selanjutnya, Sukarno juga mengusulkan jika peserta sidang tidak menyukai angka 5, maka ia menawarkan angka 3 (tiga), yaitu Trisila yang terdiri atas Sosio-Nasionalisme, Sosio-Demokrasi, dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Soekarno akhirnya juga menawarkan angka 1 (satu), yaitu Ekasila yang berisi asas Gotong-Royong (Lihat M. Alwi Kaderi, 2015, *PENDIDIKAN PANCASILA UNTUK PERGURUAN TINGGI*, ANTASARI PRESS, Banjarmasin, hlm. 14-15).

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tergambar cita-cita negara bangsa yang di dalamnya juga terdapat pernyataan Kemerdekaan. Bagian Pembukaan inilah yang menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945. Walaupun terdapat norma-norma dasar yang belum tertuang dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, hal tersebut merupakan hal yang wajar mengingat pada saat persidangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Bahkan, Sukarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD NRI 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya Undang-Undang Dasar bersifat sementara.⁸

Dewasa ini, terdapat diskursus dalam ranah Hukum Tata Negara Indonesia, khususnya mengenai Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hal tersebut ditetapkan dalam Undang-Undang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).⁹ Terdapat pandangan dari beberapa akademisi bahwa Penempatan UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) ke dalam jenis peraturan perundang-undangan dalam UU PPP menimbulkan pertentangan. Bagir Manan, sepakat bahwa UUD NRI Tahun 1945 adalah termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Karena menurutnya, UUD NRI Tahun 1945

⁸ Ahmad Yani, 2018, SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA : PENDEKATAN TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (Indonesian Government System : Theory and Practice Approaches of 1945 Constitution), *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Volume 12 Nomor 20, Juli 2018, hlm. 120.

⁹ Dalam keberjalanannya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hingga selanjutnya mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Perubahan Pertama), dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2020 (Perubahan Kedua).

merupakan kaidah yang bersifat khusus dilihat dari penetapan dan tata cara untuk mengubahnya berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, tidak menyalahi semangat UUD NRI Tahun 1945 jika UUD NRI Tahun 1945 digolongkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan urutan posisi paling atas.¹⁰

Berbeda dengan Bagir Manan, Hamid S. Attamimi menolak UUD NRI Tahun 1945 dan Tap MPR dikelompokkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan, lebih lanjut Hamid S. Attamimi berpandangan bahwa menempatkan UUD NRI Tahun 1945 dan Tap. MPR di atas undang-undang merupakan hal yang benar.¹¹ UUD NRI Tahun 1945 yang berisi Pancasila sebagaimana terdapat dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaannya dan berisi aturan-aturan pokok negara dalam Pasal-Pasal nya tidak dapat disamakan kedudukannya dengan Undang-Undang. Sementara itu, Tap. MPR mengandung norma-norma hukum yang sama tetapi setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD NRI Tahun 1945 dan dapat dikelompokkan ke dalam aturan dasar negara atau aturan pokok negara yang berbeda dengan UU.

Apabila ditinjau dalam UU PPP, Pasal 3 ayat (1) UU PPP menetapkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengertian tentang hukum dasar dijelaskan dalam Penjelasan UU PPP pada Pasal 3 ayat (1) sebagai berikut: “Yang dimaksud

¹⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, hlm. 106-107.

¹¹ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Universitas Indonesia, hlm. 287.

dengan “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”. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar menjadi permasalahan ketika Pasal 7 ayat (1) UU PPP menempatkannya ke dalam jenis peraturan perundang-undangan. Safri Nugraha, juga mempertanyakan mengenai bagaimana suatu yang dikatakan hukum dasar dan sumber dari peraturan perundang-undangan, namun kemudian juga termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan, maka lebih tepat adalah menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber/hukum dasar dari peraturan perundang-undangan sehingga pengelompokannya di luar hierarki peraturan perundang-undangan.¹²

Berdasarkan uraian di atas, terdapat perbedaan pandangan antara beberapa ahli hukum mengenai bagaimana kedudukan UUD NRI Tahun 1945. Terdapat pandangan yang kemudian menyepakati dimasukkannya UUD NRI Tahun 1945 ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan khususnya UU PPP, dan ada yang tidak bersepakat. Dalam artian seharusnya UUD NRI Tahun 1945 tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma fundamental negara.

Terlebih, diskursus mengenai kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Indonesia sebagai konstitusi terlampaui

¹² Safri Nugraha, 2009, *Beberapa Materi Muatan UU. No.10 Tahun 2004 yang Perlu dilakukan Perubahan, Makalah Disampaikan pada Sosialisasi Naskah Akademik RUU Perubahan Atas Undang-Undang No.10 Tahun 2004*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 4.

penting, mengingat konstitusi merupakan suatu pedoman berbangsa, bernegara, dan ber-masyarakat. Karena, hal tersebut akan berpengaruh dalam berbagai aspek seperti formalitas suatu perundang-undangan, mekanisme pengujian suatu Undang-Undang baik terhadap Undang-Undang lainnya ataupun Konstitusi, sampai pada perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam konteks Ilmu Hukum Tata Negara di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan mengkaji lebih lanjut mengenai kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam penelitian yang berjudul **“Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Indonesia.”**

B. Rumusan Masalah

Uraian di atas dapat penulis kemukakan permasalahan yang hendak penulis bahas, yaitu:

1. Bagaimana Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia?
2. Bagaimana Idealnya Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Idealnya Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini, diharapkan dapat dipergunakan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan pengembangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta kedudukannya dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Indonesia.
2. Penulisan Hukum ini diharapkan mampu memberikan bahan masukan dan sumbangan pemikiran dalam konteks Hukum Tata Negara dan Pembaharuan Konstitusi serta Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Menginformasikan atau menjelaskan arti dari kata-kata yang ada pada judul tesis dengan memperhatikan ketentuan umum peraturan perundang-undangan yang terkait, buku referensi, kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.

Untuk memahami definisi-definisi dari kata-kata maupun rangkaian kata-kata judul tesis ini, maka penulis akan menguraikannya sebagai berikut:

1. Kedudukan Peraturan

Kedudukan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti tingkatan atau martabat suatu atau juga keadaan yang sebenarnya. Sedangkan peraturan merupakan sebuah kaidan atau pedoman yang dibuat untuk mengatur sesuatu. Dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting. Kewenangan merupakan kekuasaan formal (*formal power*) yang dianggap mempunyai suatu wewenang (*authority*) sehingga berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturannya dan merupakan kekuasaan formal yang lahir dari hukum publik, yang memberikan dasar untuk melakukan perbuatan publik. Bagi pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik ialah dengan adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan. Dimana, terdapat 3 (tiga) sumber dari jabatan yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat yang akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*).

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) unsur yang tidak terpisahkan yakni Pembukaan (*preamble*) dan Batang Tubuh yang terdiri dari pasal-pasal.¹³

¹³ Yulianta Saputra. "Sejarah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi Di Indonesia". Law UGM, 26 Februari. 2018.

Sebagai aturan dasar atau pokok penyelenggaraan negara, tentu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat norma hukum yang menjadi dasar bagi pembentukan landasan operasional agar tujuan dan cita hukum negara Indonesia dapat tercapai.

3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), definisi hierarki adalah urutan tingkatan atau jabatan (kedudukan).¹⁴ Hierarki peraturan perundang-undangan adalah sistem tata urutan hukum di Indonesia yang menentukan tingkat kepentingan dan kekuasaan peraturan hukum. Dalam sistem ini, aturan hukum memiliki tingkat keberlakuan yang berbeda-beda, dan aturan yang lebih tinggi mengatur aturan yang lebih rendah.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Jenjang Norma Hukum (*Stufentheorie*)

Hukum, sebagaimana dinyatakan oleh Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamik. Hal ini dikarenakan hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi norma tersebut, tapi kemudian dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya.

Suatu hukum dapat dikatakan sah atau valid apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Definisi Hierarki," n.d.

rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

Hans Kelsen dengan teorinya mengenai jenjang norma hukum, menjelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan dalam arti suatu norma lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi: demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma dasar (*Grundnorm*).¹⁵ Secara singkat, norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan *pre-supposed* atau gantungan dari norma-norma di bawahnya.

2. Teori Norma Hukum Dalam Negara

Hans Nawiasky mengembangkan teori tentang norma tersebut dalam kaitannya dengan keberadaan suatu negara. Berdasarkan buku berjudul *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky mengemukakan berdasarkan teori Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum dari negara mana pun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Selain itu, norma hukum negara juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas 4 (empat) kelompok besar yaitu

¹⁵ Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 113.

Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara), *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara), *Formell Gesetz* (Undang-Undang “formal”), dan *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).

Staatsfundamentalnorm merupakan norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama. Oleh karenanya, sebagai norma tertinggi dalam suatu negara, ia tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.

Selanjutnya adalah Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Yang mana, norma dari Aturan Dasar Negara masih bersifat pokok atau umum serta masih bersifat garis besar, oleh karenanya sifat norma dari Aturan Dasar Negara merupakan norma hukum tunggal dan merupakan sumber bagi terbentuknya suatu undang-undang yang dapat mengikat secara langsung semua orang. Menurut Hans Nawiasky, prinsip-prinsip dasar atau pokok suatu negara dapat diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu dalam undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*) atau dalam serangkaian dokumen yang tersebar yang disebut *Staatsgrundgesetz*. Dalam aturan dasar tersebut biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan di puncak pemerintahan, serta mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara

yang memiliki peran tinggi atau tertinggi. Selain itu, aturan dasar juga mengatur hubungan antara negara-negara dan warga negara.

Setelah Aturan Dasar Negara, terdapat *Formell Gesetz* atau “Undang-Undang Formal”, dimana Secara harafiah *Fomell Gesetz* diterjemahkan sebagai undang-undang. Yang mana, undang-undang memiliki sifat norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku didalam masyarakat. Norma hukum yang terdapat dalam undang-undang tidaklah berdiri sendiri, melainkan terdiri dari pasangan norma hukum. Dalam konteks ini, terdapat norma hukum primer yang berpasangan dengan norma hukum sekunder. Oleh karena itu, dalam satu undang-undang dapat mencakup berbagai norma yang memiliki sifat penegakan, baik itu berupa sanksi pidana maupun sanksi pemaksaan.¹⁶

Kelompok norma hukum terakhir merupakan Peraturan Pelaksana (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*). Jenis peraturan ini berada di bawah tingkat undang-undang dan memiliki fungsi untuk melaksanakan ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana berasal dari kewenangan delegasi, sementara peraturan otonom berasal dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan merujuk pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan di mana undang-undang memberikan kewenangan kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan untuk membuat peraturan tersebut. Kewenangan ini melekat secara terus-menerus dan memungkinkan

¹⁶ Maria Farida Indrati. S, *Op.cit.*, hlm. 50.

lembaga tersebut untuk menginisiasi pembuatan peraturan sesuai kebutuhan, dengan batasan yang telah ditetapkan.¹⁷

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya suatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.¹⁸

Penulis di dalam menyusun tesis ini menggunakan metode penelitian hukum yang bersifat normatif. Dalam buku Metodologi Penelitian Hukum karya Ronny Hanitijo Soemitro menyatakan bahwa, di dalam penelitian hukum normatif hanya menggunakan sumber-sumber data sekunder saja, yaitu peraturan-peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan,

¹⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan...*, *Op.cit.*, hlm. 199.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 35.

teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana hukum terkemuka, sedangkan analisa yang dilakukan berupa analisa normatif-kualitatif.¹⁹

Untuk memperoleh hasil-hasil penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif ini, akan penulis coba dengan menggunakan metode-metode sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis-normatif, yang dapat diartikan bahwa di dalam penulisan tesis ini hanya menggunakan pedoman data sekunder atau penelitian data sekunder.

2. Spesifikasi Penelitian

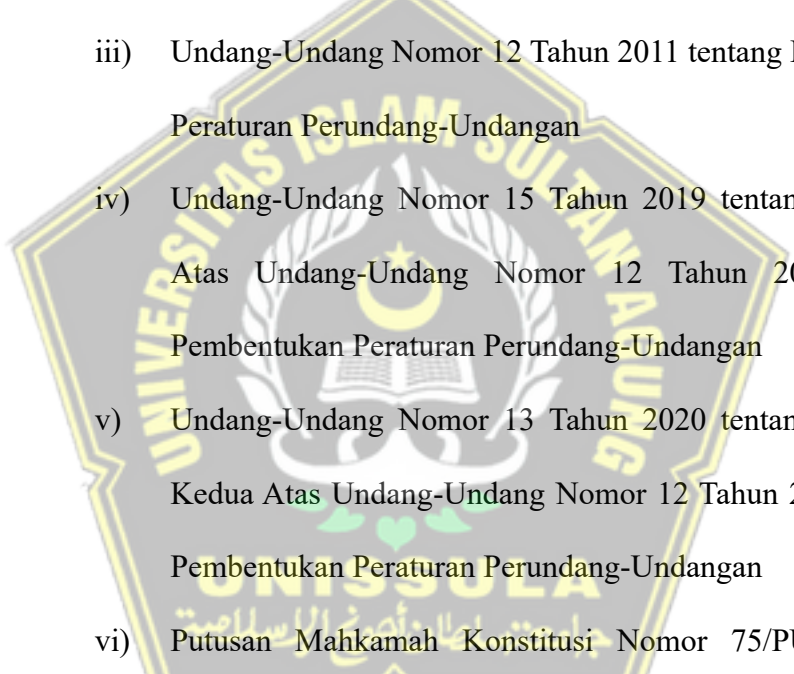
Spesifikasi dalam penelitian yang yuridis-normatif ini berbentuk deskriptif-analitis, yang mempunyai maksud untuk dapat memberikan gambaran secara lengkap dan tertulis dari hasil penelitian kepustakaan.

3. Metode Pengumpulan Data

Sebagaimana telah disampaikan di atas, bahwa dalam penelitian ini menggunakan data sekunder. Adapun data sekunder di bidang hukum yang diperoleh sebagai berikut:

- a. Bahan-bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:

¹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Cetakan Ke-1, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 9.

- 
- i) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
 - ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 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
 - iii) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - iv) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - v) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - vi) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014 Perkara Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 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 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor

XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Soekarno terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Bahan-bahan hukum sekunder, antara lain:

- i) Buku-buku;
- ii) Tesis sebelumnya; dan
- iii) Jurnal atau Artikel.

Data sekunder diperoleh berdasarkan:

- a) Riset Kepustakaan

Riset kepustakaan dilaksanakan dengan cara mencoba mengadakan pemahaman-pemahaman terhadap berbagai macam literatur maupun karya ilmiah yang akan dipergunakan sebagai pendukung teori.

- b) Riset Dokumenter

Riset dokumenter dilaksanakan dengan cara mencoba mengumpulkan berbagai macam putusan serta peraturan lembaga terkait, untuk selanjutnya diupayakan adanya usaha pemahaman terhadap dokumen-dokumen tersebut.

- c) Metode Penyajian Data

Data yang telah dapat dikumpulkan, baik dari hasil penelitian hukum yang sekunder maupun dari hasil penelitian yang primer, selanjutnya akan disajikan secara terinci dan sistematis di dalam tesis ini.

d) Metode Analisa Data

Penelitian hukum yang normatif ini, akan menghasilkan data yang deskriptif-analisis. Data yang deskriptif-analisis yang telah dapat terkumpul, lebih lanjut akan dikoreksi dan diseleksi. Data yang telah terseleksi ini merupakan data yang sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti, sehingga akan dapat diperoleh gambaran yang obyektif dan jelas akan permasalahan yang diangkat di dalam tesis ini, serta dianalisis secara kualitatif antara perundang-undangan dengan putusan pengadilan

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah didalam pembahasan, tesis ini dibagi dalam 4 (empat) bab, sedangkan pada tiap-tiap bab terbagi lagi dalam sub-sub bab. Adapaun uraian bab demi bab secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut:

BAB I merupakan bagian pembuka yang akan menguraikan latar belakang permasalahan sehingga yang menjadi dasar untuk mengambil topik ini sebagai bahan penelitian, pokok permasalahan, selanjutnya juga akan membahas tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian (memuat metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber dan jenis data, metode pengumpulan data, dan analisis data), dan sistematika penyusunan.

BAB II merupakan Kajian Pustaka. Di dalam bab ini akan diuraikan mengenai tinjauan umum tentang Norma Hukum Dalam Negara, Konstitusi, dan

Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dari berbagai sumber baik melalui Peraturan Perundang-Undangan maupun beberapa pendapat ahli, Kajian Perundang-Undangan menurut Perspektif Islam (*Fiqh Siyasa*)

BAB III uraian tentang Hasil Penelitian Dan Pembahasan yang berisi mengenai analisis terhadap kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia serta Perbedaan antara Norma Hukum dengan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga dapat menjelaskan mengenai bagaimana idealnya kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam Hierarki Norma Hukum di Negara Indonesia.

BAB IV yang merupakan bab Penutup, b terbagi dalam sub bagian, yaitu kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan intisari dari hasil penelitian serta pembahasan yang kemudian akan diarahkan dan disusun menurut urutan permasalahan dari keseluruhan penulisan yang telah diperoleh berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya. Sedangkan, dalam sub bagian merupakan suatu rekomendasi serta perbaikan sebagai tindak lanjut dari penelitian yang telah dilaksanakan.

I. Jadwal Penelitian

Berikut merupakan jadwal penelitian yang akan dilaksanakan :

Kegiatan	Waktu							
	Oktober				November			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Penyusunan Proposal								
Pengumpulan Data								
Analisa Data								
Pelaksanaan Sidang								

Revisi Tesis dan Penyusunan Jurnal								
---------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Norma Hukum Dalam Negara

1. Pengertian Norma Hukum Negara

Norma pada dasarnya merupakan suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari Bahasa Latin yakni ‘kaidah’ atau ‘kebiasaan’ dalam Bahasa Arab, sedangkan dalam Bahasa Indonesia sering disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan.

Pengertian kaidah maupun norma sampai saat ini masih digunakan secara bersamaan oleh para sarjana di Indonesia. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaka dalam bukunya *Perihal Kaedah Hukum* mengemukakan bahwa kaidah merupakan ukuran/patokan ataupun pedoman untuk berperilaku atau bersikap tindak dalam hidup. Apabila ditinjau bentuk hakikatnya, maka kaidah merupakan perumusan suatu pandangan (*oordel*) mengenai perikelakuan atau sikap tindak.²⁰

Suatu norma baru dapat dikatakan ada apabila disepakati lebih dari satu orang, karena norma mengatur mengenai tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain dan lingkungannya, atau dengan kata lain suatu norma baru dijumpai dalam suatu pergaulan hidup manusia. Setiap norma mengandung anjuran-anjuran yang sering disebut “*das sollen*” (*ought to*

²⁰ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaka, *Op.cit.*, hlm. 6.

be/ought to do)²¹ dan didalam Bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan istilah “hendaknya”.

Berbicara mengenai norma hukum negara, Hans Kelsen pada mulanya membagi sistem norma menjadi 2 (dua) yakni sistem norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*).

Sistem norma yang statik merupakan sistem yang melihat pada “isi norma”. Menurut sistem ini, norma umum kemudian dapat ditarik menjadi norma-norma khusus atau norma-norma yang khusus itu dapat ditarik menjadi suatu norma yang umum. Kemudian penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum itu dirinci menjadi norma yang statik seperti norma umum yang menyatakan “hendaknya engkau menghormati orang tua” dapat ditarik/dirinci menjadi norma khusus seperti kewajiban membantu orang tua yang sedang kesusahan atau merawatnya apabila sedang sakit.

Sedangkan, sistem norma yang dinamik merupakan sistem yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara “*pembentukannya*” atau “*penghapusannya*”. Sebagaimana dinyatakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma itu berjenjang-jenjang, berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, dimana norma yang terdapat di tingkat bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma terdapat pada tingkatan yang lebih tinggi bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi hingga pada akhirnya “*regressus*” ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yakni norma dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri dari mana asalnya dan

²¹ Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 35.

siapa pembentuknya serta berlaku secara “*pre-supposed*” atau ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat.²²

Hukum, sebagaimana dinyatakan oleh Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamik. Hal ini dikarenakan hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi norma tersebut, tapi kemudian dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya.

Suatu hukum dapat dikatakan sah atau *valid* apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada 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-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

2. Hierarki Norma Hukum Negara

Berdasarkan pendapat Hans Kelsen, bahwa suatu norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki. Rumusan ini lah yang kemudian disebut sebagai teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*).²³

Teori Hans Kelsen kemudian disepakati oleh Adolf Merkl yang menyatakan bahwa ‘suatu norma hukum selalu memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlits*)’. Lebih lanjut, Adolf Merkl berpandangan bahwa

²² *Ibid.*, hlm. 112-113.

²³ Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 113.

suatu norma hukum itu ke atas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu memiliki masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, hal tersebut dikarenakan masa berlaku suatu norma hukum itu bergantung pada norma hukum yang di atasnya.

Selanjutnya, Hans Nawiasky mengembangkan teori tentang norma tersebut dalam kaitannya dengan keberadaan suatu negara. Berdasarkan buku berjudul *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky mengemukakan berdasarkan teori Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum dari negara mana pun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Selain itu, norma hukum negara juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:²⁴

- | | | |
|--------------|---|---------------------------|
| Kelompok I | <i>Staatsfundamentaln</i> | (Norma |
| | Fundamental Negara), | |
| Kelompok II | <i>Staatsgrundgesetz</i> | (Aturan Dasar |
| | Negara/Aturan Pokok Negara), | |
| Kelompok III | <i>Formell Gesetz</i> | (Undang-Undang “formal”), |
| Kelompok IV | <i>Verordnung & Autonome Satzung</i> | (Aturan |
| | Pelaksana & Aturan Otonom). | |

Kelompok-kelompok norma hukum di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum suatu negara, walaupun kemudian memiliki

²⁴ Nawiasky, *Op.cit.*, hlm. 31.

beberapa perbedaan baik secara istilah maupun jumlah pada setiap kelompoknya.

Berdasarkan penjelasan di atas, perlu kemudian dijelaskan maksud serta rincian dari tiap-tiap kelompok norma guna menunjang penelitian ini sebagai berikut:

a. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentálnorm*)

Norma hukum pada kelompok tertinggi dan yang pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah '*Staatsfundamentálnorm*'. Istilah tersebut pertama kali diterjemahkan oleh Notonagoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama (10 November 1955) dengan 'Pokok Kaidah Fundamental Negara'.²⁵ Sedangkan A. Hamid S. Attamimi menyebutnya dengan istilah Norma Fundamental Negara.²⁶

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Norma Fundamental Negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara dan tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, karenanya Norma Fundamental Negara bersifat '*pre-supposed*' atau 'ditetapkan terlebih dahulu' oleh masyarakat dalam suatu negara serta menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.

Menurut Hans Nawiasky, isi *Staatsfundamentálnorm* merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari

²⁵ Notonagoro, 1988, *Pancasila Dasar Falsafah Negara: Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 27.

²⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 359.

suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara. Selaras dengan hal tersebut, Carl Schmitt memberikan pandangan bahwa konstitusi sejatinya merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesammtentscheidung Uber Art Und Form einer politischen Einheit*), yang disepakati oleh suatu bangsa.²⁷

Selain itu, Norma Dasar (*Grundnorm* atau disebut juga *Ursprungsnorm* atau *Urnorm*) sebagaimana yang disebutkan bersifat *pre-supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk menggoyahkan lapis-lapis bangunan hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Inti dari konsep *Staatsfundamentalnorm* menurut Hans Nawiasky ialah sebagai berikut:

- (1) *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama;
- (2) *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma tertinggi dalam suatu negara, ia tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat

²⁷ *Ibid*, hlm. 288.

dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya;

- (3) Isi dari *Staatsfundamentalnorn* merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya;

Hakekat hukum suatu *Staatsfundamentalnorn* ialah syarat berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar.²⁸

b. Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Yang mana, norma dari Aturan Dasar Negara masih bersifat pokok atau umum serta masih bersifat garis besar, oleh karenanya sifat norma dari Aturan Dasar Negara merupakan norma hukum tunggal dan merupakan sumber bagi terbentuknya suatu undang-undang yang dapat mengikat secara langsung semua orang.

Menurut Hans Nawiasky, prinsip-prinsip dasar atau pokok suatu negara dapat diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu dalam undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*) atau dalam serangkaian dokumen yang tersebar yang disebut *Staatsgrundgesetz*. Dalam aturan dasar tersebut biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan di puncak pemerintahan, serta mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang memiliki

²⁸ Denny Indrayana, 2007, *Penerapan Konsepsi Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Dalam Penyusunan Perundang-Undangan (Studi Kasus UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Nangroe Aceh Darussalam)*, Fakultas Hukum Univetsitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 67.

peran tinggi atau tertinggi. Selain itu, aturan dasar juga mengatur hubungan antara negara-negara dan warga negara.

Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama atura-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.²⁹

c. Undang-Undang (*Formell Gesetz*)

Secara harafiah *Fomell Gesetz* diterjemahkan sebagai undang-undang. Yang mana, undang-undang memiliki sifat norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku didalam masyarakat. Norma hukum yang terdapat dalam undang-undang tidaklah berdiri sendiri, melainkan terdiri dari pasangan norma hukum. Dalam konteks ini, terdapat norma hukum primer yang berpasangan dengan norma hukum sekunder. Oleh karena itu, dalam satu undang-undang dapat mencakup berbagai norma yang memiliki sifat penegakan, baik itu berupa sanksi pidana maupun sanksi pemaksaan.³⁰

²⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm 5.

³⁰ Maria Farida Indrati. S, *Op.cit.*, hlm. 50.

Menurut pendapat Maria Farida, istilah *Formell Gesetz* atau *Formele Wetten* sebaiknya diterjemahkan menjadi "undang-undang" saja tanpa penambahan kata "formal" di belakangnya. Hal ini dikarenakan jika *Formell Gesetz* diterjemahkan menjadi undang-undang formal, maka tidak sesuai dengan penggunaan istilah untuk jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan teori Nawiasky, *Formell Gesetz* merupakan kelompok norma dibawah aturan dasar/pokok negara. Norma ini berbeda dengan norma yang lain karna norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif atau pembuat undang-undang.³¹

d. Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Kelompok norma hukum terakhir merupakan Peraturan Pelaksana (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*). Jenis peraturan ini berada di bawah tingkat undang-undang dan memiliki fungsi untuk melaksanakan ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana berasal dari kewenangan delegasi, sementara peraturan otonom berasal dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan merujuk pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan di mana undang-undang memberikan kewenangan kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan untuk membuat peraturan tersebut. Kewenangan ini melekat secara terus-menerus dan memungkinkan lembaga tersebut untuk menginisiasi

³¹ *Ibid.*, hlm. 34.

pembuatan peraturan sesuai kebutuhan, dengan batasan yang telah ditetapkan.³²

B. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi

1. Pengertian Konstitusi

Terdapat beberapa pengertian konstitusi dari beberapa ahli, namun kemudian sebelum membahasnya, terlebih dahulu perlu diuraikan tentang dikotomi antara konstitusi dan konstusionalisme agar tidak menjadi bias untuk memaknai kedua istilah tersebut.

Secara etimologis kata ‘konstitusi’, ‘konstusional’, dan ‘konstusionalisme’ memiliki makna yang sama, namun kemudia terdapat perbedaan dari sisi penerapan dan penggunaannya. Konstitusi merupakan segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan atau Undang-Undang Dasar suatu negara.

Berdasarkan dari Undang-Undang Dasar suatu negara itu lah, diatur segala perilaku atau tindakan baik seseorang maupun penguasa yang berupa kebijakan dan didasarkan konstitusi, Oleh karenanya, apabila suatu seseorang atau penguasa melakukan tindakan yang menyimpang atau tidak berdasarkan konstitusi maka tindakan (kebijakan) tersebut dapat dikatakan tidak konstusional. Sedangkan, konstusionalisme merupakan paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.³³

³² A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan...*, *Op.cit.*, hlm. 199.

³³ Dahlan Thaib, et al., 2011, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Edisi Ketiga, PT Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

Pegertian konstitusi yang selanjutnya, dapat dilihat dalam buku “*Corpus Juris Scundum*” volume 16. Berdasarkan buku tersebut konstitusi diartikan sebagai berikut:

“*The original law which a system of government is created and set up, and to which the branches of government must look for all their power and authority*”.³⁴

Lalu, Dennis C. Muller dalam bukunya *Constitutional Democracy* juga mengartikan konstitusi sebagai:

“*a form of social contract joining the citizens of the state and defining the state itself*”.³⁵

Istilah konstitusi dapat ditelusuri dari Bahasa Perancis yang berasal dari kata ‘*constituer*’, yang apabila diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia berarti membentuk atau yang dimaksudkan membentuk suatu negara.³⁶ Dikarenakan hal yang dibentuk merupakan suatu negara, maka konstitusi mengandung hal-hal pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara.

Menurut K.C. Wheare, konstitusi dianggap sebagai kumpulan aturan-aturan yang membentuk, mengatur, dan memerintah dalam pemerintahan suatu negara yang mana hal tersebut merupakan keseluruhan sistem ketatanegaraan. Peraturan tersebut, dimaksudkan sebagai gabungan

³⁴ Corpus Juris Secundum, 1952, *Constitutiuel Law : The American Law Book*, Volume 16, N.Y., n.d, Brooklyn.

³⁵ Dennis C. Mueller, 1996, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, New York, hlm. 61. Dalam buku ini juga, Dennis menyatakan: “*A contract is an agreement among two or more individuals specifying certain duties, obligation, and rights of each individual, and penalties for complying or violating the terms of the contract*”.

³⁶ Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, hlm. 17.

antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (*legal*) dan yang tidak memiliki sifat hukum (*nonlegal*).³⁷

Selanjutnya, Sir Jhon laws berpendapat bahwa konstitusi merupakan sebuah bagan aturan hukum yang didalamnya terdapat aturan mengenai hubungan dalam sebuah negara baik antara yang diatur maupun yang mengatur. Lalu, menurut Bogdanor V. dan B. Rudder konstitusi dianggap sebagai norma-norma yang mengatur mengenai fungsi dan tugas dari berbagai lembaga, petugas pemerintahan, serta hubungan dari petugas pemerintahan tersebut dengan lembaga lain dan masyarakat.³⁸

Pendapat lain disampaikan oleh Carl Schmitt mengenai pengertian konstitusi. Schmitt membagi pengertian konstitusi menjadi empat bagian sebagai berikut:

- a. Konstitusi dalam arti absolut
Konstitusi sebagai kesatuan organisasi negara; konstitusi sebagai bentuk negara, baik demokrasi ataupun monarki; konstitusi sebagai faktor integritas; dan konstitusi sebagai norma hukum dasar negara.
- b. Konstitusi dalam arti relatif
Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa; dan konstitusi dalam arti formil atau konstitusi tertulis.
- c. Konstitusi dalam arti positif
Mengandung pengertian sebagai keputusan politik yang tertinggi tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu negara.
- d. Konstitusi dalam arti ideal
Mengandung maksud bahwa konstitusi merupakan cita-cita (golongan borjuis liberal) agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat.³⁹

³⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm.13.

³⁸ Feri Amsari, 2013, *Perubahan UUD 1945 : Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Edisi Revisi, PT Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 26.

³⁹ Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Edisi Kesatu, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 32-33.

Pendapat selanjutnya adalah dari Soemantri Martosoewignjo, Soemantri mengemukakan bahwa istilah konstitusi berasal dari kata “*Constitution*”, yang dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai Undang-Undang Dasar dan/atau Hukum Dasar.⁴⁰ Selaras dengan pendapat Soemantri, Nyoman Dekker mengemukakan bahwa konstitusi sama dengan undang-undang dasar sebagaimana pemahaman *anglo-saxon*.⁴¹ Undang-Undang Dasar menurut pendapat E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law* diartikan sebagai suatu naskah yang menyatakan mengenai tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara serta menentukan cara kerja badan-badan tersebut.⁴²

Miriam Budiarjo berpendapat konstitusi merupakan piagam yang menyatakan cita-cita bangsa serta dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Didalam konstitusi termaktub berbagai aturan pokok yang berkaitan dengan kedaulatan negara, ideologi atau cita-cita suatu negara, masalah ekonomi, lembaga-lembaga negara, pembagian kekuasaan, dan lain sebagainya.⁴³ Lebih lanjut, Miriam mengatakan bahwa fungsi dasar konstitusi ialah mengatur mengenai pembatasan kekuasaan dalam suatu negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bagir Manan, bahwa konstitusi didefinisikan sebagai

⁴⁰ Astim Riyanto, *Op.cit.*, hlm. 19.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 25.

⁴² E. C. S Wade dan G. Godfrey Phillips, 1970, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, 8th Edition, Longmans Green, London.

⁴³ Ni'matul Huda, 2015, *Ilmu Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 135.

seperangkat peraturan yang mengatur struktur pemerintahan dan organisasi suatu negara.⁴⁴

Negara Indonesia memiliki suatu konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Yang mana, secara materiil UUD NRI Tahun 1945 terbagi dalam dua bagian yakni Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945. Memang, penyebutan ‘UUD NRI Tahun 1945’ baru dikenal Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).⁴⁵ Perbedaan tersebut sejatinya tidak mempengaruhi secara signifikan materi daripada UUD NRI Tahun 1945, mengingat Amandemen UUD NRI Tahun 1945 tidak mencabut pasal-pasal yang tidak merupakan hasil amandemen sepanjang memang pasal dalam UUD 1945 dirubah. Namun kemudian, karena diperlukan suatu penjelasan yang komprehensif akan disebut UUD 1945 terhadap muatan pasal sebelum amandemen dan UUD NRI Tahun 1945 setelah mengalami amandemen.

2. Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Guru besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jimly Asshiddiqie, menyatakan secara rinci bahwa fungsi konstitusi terbagi dalam beberapa fungsi yakni:

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;

⁴⁴ A. Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 10.

⁴⁵ Sebelum Amandemen, penyebutan Undang-Undang Dasar, hanya Undang-Undang Dasar 1945. (Lihat dalam A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 6-7).

- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara;
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kuasa yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*;
- g. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi;
- h. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering atau social reform*).⁴⁶

Selanjutnya, Marwan Mas dalam bukunya Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara berpendapat, bahwa pada hakekatnya kehadiran konstitusi dalam suatu negara memiliki fungsi yang sangat substansial antara lain:

- a. Merupakan patokan dasar bagi kekuasaan dasar pemerintah dan lembaga negara agar kekuasaan yang diberikan tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang.
- b. Merupakan piagam mengenai terbentuknya suatu negara yang berdaulat agar diakui oleh negara lain dengan batas wilayah dan penduduk yang jelas.
- c. Sumber hukum tertinggi suatu negara dan dijadikan sebagai acuan dalam pembentukan peraturan perundang undangan yang ada di bawahnya.⁴⁷

Perihal mengenai perlunya sebuah konstitusi dalam konteks pembatasan kekuasaan dalam suatu negara misalnya, Miriam Budiharjo mengatakan bahwa:

“Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas Demokrasi Konstitusional, Undang-undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintahan sedemikian rupa sehingga

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 33.

⁴⁷ Marwan Mas, 2018, *HUKUM KONSTITUSI DAN KELEMBAGAAN NEGARA*, Edisi 1, PT Rajawali Pers, Depok, hlm. 16.

penyelenggaraan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi”.⁴⁸

Tujuan utama dari keberadaan konstitusi dalam suatu negara adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintahan dengan maksud untuk menjamin hak-hak yang dijamin oleh hukum, merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat, memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik, menghindarkan kontrol kekuasaan dari penguasa yang bersangkutan, dan memberikan batasan bagi para penguasa dalam menjalankan kekuasaannya.⁴⁹

Kekuasaan selalu dijadikan pusat perhatian oleh konstitusi, hal ini diperlukan karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur serta dibatasi sebagaimana dinyatakan oleh Ivo D. Duchacek, “*identify the sources, purposes, used and restraints of public power*”.⁵⁰ Karena itu pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula Konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*” atau “suatu sistem yang terlembagakan yang menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan”.⁵¹

⁴⁸ Miriam Budiardjo, 2008, *DASAR-DASAR ILMU POLITIK*, Cetakan Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 96.

⁴⁹ Abdul Rozak, 2015, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, ICCE UIN syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm 92.

⁵⁰ Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism*, dalam Vernon Bogdanor, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford University Press.

⁵¹ Carl J. Friedrich, 1963, *Man And His Government: An Empirical Theory Of Politics*, McGraw-Hill, New York.

Pendapat sebelumnya diperkuat kemudian oleh C. F Strong yang berpendapat bahwa tujuan konstitusi pada prinsipnya untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan, yaitu:

- a. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.⁵²
- b. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta menetapkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa.⁵³

Sejalan dengan pendapat C.F. Strong, Marwan Mas memberikan pendapat mengenai tujuan konstitusi dengan mengatakan bahwa setiap konstitusi atau hukum dasar suatu negara memiliki tujuan yang secara umum diuraikan sebagai berikut:

- a. Mengatur pembatasan kekuasaan penyelenggara negara atau lembaga negara, sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik.
- b. Merupakan landasan bagi penyelenggara kekuasaan negara dan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- c. Memastikan agar pengaturan Hak Asasi Manusia (HAM) bagi warga negara atau rakyat selaku pemilik kedaulatan negara, benar-benar secara konstitusional mendapat jaminan untuk dilindungi, dihargai, dan dilaksanakan oleh penyelenggara negara atau lembaga negara selaku pemegang mandat kekuasaan dalam suatu negara.⁵⁴

Dengan demikian, secara umum dapat dipahami bahwa tujuan pembuatan konstitusi adalah untuk mengatur pelaksanaan kekuasaan dengan cara membatasinya melalui peraturan guna mencegah penyalahgunaan oleh penguasa terhadap rakyatnya, serta memberikan panduan kepada penguasa

⁵² A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 215.

⁵³ Fence M. Ahmad, et al., 2012, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, hlm. 29.

⁵⁴ Marwan Mas, *Op.cit.*, hlm. 14.

untuk mencapai tujuan negara. Pada intinya, tujuan Konstitusi Indonesia adalah sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.⁵⁵

3. Klasifikasi Konstitusi

Terdapat beberapa pandangan mengenai klasifikasi konstitusi, Dalam membandingkan konstitusi antar negara, terdapat berbagai pandangan yang mengenai klasifikasi konstitusi. Para ahli hukum tata negara atau hukum konstitusi melakukan klasifikasi berdasarkan perspektif mereka sendiri, seperti K.C. Wheare, C.F. Strong, James Bryce, dan lain-lainnya.

Suatu konstitusi dapat diklasifikasikan sebagai konstitusi tertulis apabila isinya terdokumentasikan dalam satu atau beberapa naskah tertulis. Sementara itu, konstitusi disebut sebagai tidak tertulis ketika ketentuan-ketentuan yang mengatur pemerintahan tidak terdokumentasikan dalam satu naskah khusus, melainkan diatur dalam konvensi-konvensi atau undang-undang biasa. Contohnya adalah konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel, dan Selandia Baru.⁵⁶

Selanjutnya di Inggris dan Israel, Philip Hood dan Jackson mempunyai pendapat mengenai konstitusi yang berlaku di ke-dua negara tersebut sebagai berikut:

“a body of law, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the state and the regulate the relations of the various state organ and the private citizen.”⁵⁷

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 13.

⁵⁶ Novendri M. Nggilu, 2014, *Hukum Dan Teori Konstitusi: Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis*, UI Press, Yogyakarta, hlm. 34.

⁵⁷ O Hood Phillips dan Paul Jackson, 1987, *Constitutional And Administrative Law*, 7th Edition, Maxwell, London, hlm. 5.

Menurut pandangan Philip Hood, Konstitusi Inggris dapat dianggap sebagai kerangka aturan yang terdiri dari adat istiadat dan kebiasaan yang menetapkan struktur dan kekuasaan lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara berbagai lembaga negara tersebut dan hubungan lembaga negara dengan warga negara.

Selanjutnya, dalam bukunya yang berjudul “*Studies in History and Jurisprudence*”, James Bryce mengategorikan konstitusi menjadi dua jenis, yaitu konstitusi fleksibel dan konstitusi kaku atau rigid. Klasifikasi ini didasarkan pada kriteria yang berkaitan dengan cara dan prosedur perubahan konstitusi. Jika suatu konstitusi mudah diubah, maka konstitusi tersebut diklasifikasikan sebagai konstitusi fleksibel. Sebaliknya, jika suatu konstitusi sulit diubah dalam prosedurnya, maka konstitusi tersebut termasuk dalam kategori konstitusi kaku.⁵⁸ Hal tersebut selaras dengan pendapat K.C. Wheare bahwa:

“...dimaksudkan agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar (dikehendaki); agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan; agar kekuasaan negara tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara sendiri; dan agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.”⁵⁹

Selanjutnya, adalah konstitusi dengan derajat tinggi yang merupakan suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Apabila

⁵⁸ Novendri M. Nggilu, Op.cit., hlm. 35.

⁵⁹ K. C. Wheare, 1951, *Modern Constitution*, Konstitusi Press, London, hlm. 83.

dilihat dari segi bentuknya, sebagaimana dinyatakan oleh Djokosutono bahwa suatu konstitusi berada di atas peraturan perundangan-undangan yang lain. Oleh karena suatu konstitusi berada di atas peraturan perundang-undangan, maka syarat untuk mengubahnya sangat berat dan daripada yang lain aturan negara lainnya.⁶⁰

Lalu, terdapat klasifikasi konstitusi yakni konstitusi kesatuan dan konstitusi federal, yang bergantung pada bentuk negara. Berdasarkan studi Hukum Tata Negara, terdapat dua bentuk negara yaitu negara serikat dan negara kesatuan. Dalam negara serikat, kekuasaan dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian, yang diatur dalam konstitusi. Di sisi lain, negara kesatuan lebih menekankan kekuasaan pemerintahan pada pemerintah pusat.⁶¹

Terakhir, terdapat klasifikasi konstitusi yang didasarkan pada sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Terkait hal ini, C.F. Strong berpendapat bahwa negara-negara di dunia ini secara garis besar terdapat dua jenis sistem pemerintahan, yakni sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.⁶²

⁶⁰ Djokosutono mengemukakan, pentingnya konstitusi dapat dilihat dari 2 segi, yaitu segi isi (*naar de inhoud*) dan dari segi bentuk (*naar de maker*). Djokosutono, 1982, *Hukum Tata Negara*, Cetakan 1, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 48.

⁶¹ Novendri M. Nggilu, *Op.cit.*, hlm. 36.

⁶² *Ibid*, hlm. 37.

C. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 1 Ayat (3).⁶³ Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan ini artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*).

Namun kemudian, konsep negara hukum (*rechtsstaat*) mengalami beberapa perdebatan. Apakah kemudian Negara Indonesia menganut konsep *Rechtsstaat* atau *Rule of Law* mengingat pasca Amandemen Konstitusi Keempat, konsep *rechtsstaat* telah diiadakan bersamaan dengan bagian Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Berkaitan dengan hal tersebut, Arief Hidayat menjelaskan bahwa:

Negara Hukum Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini bukanlah konsep *Rechtsstaat* dan bukan pula konsep *the Rule of Law*, melainkan membentuk suatu konsep negara hukum baru yang bersumber pada pandangan dan falsafah hidup luhur bangsa Indonesia. Konsep baru tersebut adalah negara hukum Pancasila sebagai kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang sarat dengan nilai-nilai etika dan moral yang luhur bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan tersirat di dalam Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.⁶⁴

⁶³ Pada mulanya, frasa dalam Pasal 1 Ayat (3) sudah terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, namun hanya dalam bagian Penjelasan. Hingga kemudian ditambahkan dalam Pasal 1, khususnya pada agenda Amandemen UUD Tahun 1945. (Lihat dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2008, *RISALAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 1999-2002*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta).

⁶⁴ Arief Hidayat, 2017, "Negara Hukum Berwatak Pancasila", disampaikan pada kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Guru Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Berprestasi Tingkat Nasional" pada tanggal 14 November 2019 di Hotel Grand Sahid Jakarta, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.3.

Lebih lanjut mengenai Negara Hukum Pancasila, Mahfud MD dalam bukunya ‘Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi’ menjelaskan bahwa konsep negara hukum Pancasila menjadi karakteristik utama dan membedakan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum lainnya, apabila dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatik yang dalam konteks hukum disebut sebagai hukum prismatik.⁶⁵ Oleh karenanya dipahami bahwa negara hukum Pancasila adalah bersifat prismatik (hukum prismatik) yakni hukum yang mengintegrasikan unsur-unsur baik dari yang terkandung di dalam berbagai hukum (sistem hukum) sehingga terbentuk suatu hukum yang baru dan utuh.

Menurut Plato, suatu negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintah yang baik. Sedangkan, dalam pandangan Aristoteles, bukanlah individu manusia yang mengendalikan negara, tetapi kebijaksanaan dan moralitas yang menentukan kualitas suatu hukum dan menentukan apa yang baik dan buruk.⁶⁶ Lebih lanjut Aristoteles memberikan pengertian negara hukum sebagai berikut:⁶⁷

“Pengertian negara hukum timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan

⁶⁵ Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, hlm. 23.

⁶⁶ Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi Dan Demokrasi Dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 14.

⁶⁷ Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 21.

musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.”

Peraturan perundang-undangan dalam negara hukum memiliki peran yang lebih besar daripada hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Undang-undang bukanlah semata-mata produk dari fungsi pengaturan Negara, melainkan memiliki posisi strategis dan penting dalam Negara, baik dalam konsepsi Negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dalam fungsi umum undang-undang. Dalam konsepsi Negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum yang berperan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berbagai literatur yang terdapat di Indonesia banyak dikenal berbagai istilah seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan Perundang-undangan, dan peraturan negara. Apabila ditinjau, dari Bahasa Belanda terdapat istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara yang merupakan terjemahan dari *staatsregeling*, istilah *staats* berarti negara, dan *regeling* adalah peraturan. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga ataupun pejabat tertentu, sedangkan yang dimaksud dengan

peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.⁶⁸

Berdasarkan UU PPP Pasal 1 angka 2, yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan 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. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 3 UU PPP, dijelaskan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Bagir Manan berpendapat bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) memiliki peranan yang sangat penting utamanya dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut didasarkan beberapa alasan, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya;
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi Negara-negara yang sedang membangun termasuk sedang membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.⁶⁹

⁶⁸ M. Solly Lubis, 1979, *Landasan Dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, hlm. 2.

⁶⁹ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan*, Ind-Hill, Jakarta, hlm. 18.

Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan merujuk pada peraturan yang dibentuk oleh Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berdasarkan kewenangan perundang-undangan yang bisa bersifat atribusi atau delegasi. Attamimi juga menekankan adanya batasan pada peraturan perundang-undangan, yaitu aturan yang dibentuk oleh lembaga tertentu, dengan prosedur khusus, seringkali disertai sanksi, berlaku secara umum, dan mengikat.⁷⁰

Menurut pandangan Jimly Asshiddique, peraturan perundang-undangan merujuk pada keseluruhan susunan hierarkis dari peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan di bawahnya. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan mencakup semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah, serta produk hukum yang melibatkan peran pemerintah dalam pelaksanaan legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah, sesuai dengan tingkatan masing-masing.

2. Hierarki dan Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Negara Indonesia pada dasarnya mengadopsi *Civil Law* atau sistem hukum Eropa Kontinental. Beberapa karakteristik dari sistem hukum ini termasuk adopsi sistem kodifikasi, ketidakterikatan hakim dengan presiden, dan sifat inkuisitorial dari sistem peradilan di mana lembaga peradilan berperan dalam menyelesaikan perkara melalui putusan yang dikeluarkan

⁷⁰ H. Rosidiji Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 18.

oleh hakim. Selain itu, sistem hukum ini juga membagi hukum menjadi hukum perdata dan hukum publik. Karakteristik kodifikasi diterapkan dengan tujuan menciptakan keseragaman hukum di tingkat nasional, meskipun terdapat keberagaman hukum yang ada.⁷¹

Berdasarkan catatan sejarah, tata hierarki peraturan di Indonesia mengalami beberapa perubahan, hal tersebut dapat ditesuri sejak diberlakukannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, lalu diubah pada tahun 2000 dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hingga pada akhirnya dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Tingkatan peraturan yang dijelaskan dalam pasal tersebut menunjukan tingkatan dari tertinggi hingga terendah sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel. 1 Perubahan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Ketetapan MPRS	Ketetapan MPR	Undang-Undang	Undang-Undang
Nomor XX/MPRS/1996	Nomor III/MPR/2000	Nomor 10 Tahun 2004	Nomor 12 tahun 2011

⁷¹ Nurul Qamar, 2010, *Perbandingan Sistem Hukum Dan Peradilan Civil Law System Dan Common Law System*, Cetakan Pertama, Pustaka Refleksi, Makassar, hlm. 41.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945	Undang-Undang Dasar 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Ketetapan MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah	Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah
Keputusan Presiden	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah	Peraturan Presiden
Peraturan Pelaksana lainnya seperti: Peraturan Menteri; Instruksi Menteri; Dan lain-lainnya.	Keputusan Presiden		Peraturan Daerah Provinsi
	Peraturan daerah		Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sumber: *Bahan Hukum Sekunder, diolah, 2023*

Berdasarkan Tabel 1, dapat dipahami bahwa aturan yang masih berlaku serta membahas mengenai hierarki peraturan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Namun kemudian, terdapat jenis peraturan lain di luar Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan pada Tabel 1. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 8 ayat (2) UU PPP bahwa:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁷²

Selain perubahan mengenai Hierarki Peraturan Perundang-undangan, terdapat beberapa perkembangan mengenai Peraturan Perundang-undangan di Indonesia seperti Mekanisme Pemantauan, perubahan Mekanisme Penyusunan Prolegnas, penambahan penjelasan terhadap Partisipasi Masyarakat, sampai pada dianutnya metode Omnibus khususnya dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Tinjauan Umum Tentang Kajian Perundang-Undangan menurut Perspektif Islam (*Siyasah Dusturiyah*)

1. Pengertian *Fiqih Siyasah*

Fiqih siyasah (السياسي الفقه) merupakan *tarkib idhafi* atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata *fiqih* (الفقه) dan *al-siyâsî* (السياسي). Secara etimologi, *fiqih* merupakan bentuk *masdhar* (*gerund*) dari *tashrifan* kata *faqih*-*yafqahu*-*fiqihan* yang bermakna faham.⁷³ *Fiqih* berarti

⁷² Walaupun tidak termasuk dalam ketentuan Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana Pasal 7 ayat (1), peraturan tersebut tetap memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan diakui keberadaannya sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

⁷³ Wahbah al-Zuhaylî, 2001, *Ushul al-Fikih al-Islami*, Vol. 1, Dar al-Fikr, Damaskus, hlm. 18.

pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.

Fiqih secara istilah, menurut ulama ushul, yaitu:

العلم بالحكام الشرعية العملية المكتسب من أدلتها التفصيلية

Ilmu yang menerangkan hukum-hukum *syara' amaliah* yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci".⁷⁴

Siyasah berasal dari kata bahasa Arab -سياس سياسة yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah.⁷⁵ *Siyasah* juga berarti pemerintahan dan politik, atau menuntut kebijaksanaan.⁷⁶ *Siyasah* juga dapat diartikan administrasi (إدارة) dan manajemen. Jadi *siyasah* menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.

Secara terminologis, *siyasah* dalam *Lisan al-Arab* berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Dalam *al-Munjid*, *siyasah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam dan luar negeri serta kemasyarakatan yakni mengatur

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 19.

⁷⁵ Louis Ma'luf, 1986, *Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*, Dar al-Masyriq, Beirut, hlm. 362 dan Ibnu Manzhar, 1968, *Lisan Al-Arab*, Vol. VI, Dar al-Shadir, Beirut, hlm. 108.

⁷⁶ Abdul Wahab Khallaf, 1977, *Al-Siyasat Al-Syar'iyat*, Dar Al-Anshar, Al-Qahirah, hlm. 4-5.

kehidupan umum atas dasar keadilan dan *istiqamah*. Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan *siyasah* sebagai undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. *Fiqih siyasah* dikenal pula dengan istilah *siyasah syar'iyah*.⁷⁷

Fiqih siyasah dikenal pula dengan istilah *siyasah syar'iyah*.

Siyâsah syar'iyah secara istilah memiliki berbagai arti:

- 1) Imam al-Bujairimi: Memperbaiki permasalahan rakyat dan mengatur mereka dengan cara memerintah mereka untuk mereka dengan sebab ketaatan mereka terhadap pemerintahan.⁷⁸
- 2) Kementerian Wakaf Kuwait: Memperbaiki kehidupan manusia dengan menunjukkan pada mereka pada jalan yang dapat menyelamatkan mereka pada waktu sekarang dan akan datang, serta mengatur permasalahan mereka.⁷⁹
- 3) Imam Ibn 'Abidin: Kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat. *Siyasah* berasal dari Nabi, baik secara khusus maupun secara umum, baik secara lahir, maupun batin. Segi lahir, *siyasah* berasal dari para sultan (pemerintah), bukan lainnya. Sedangkan secara batin, *siyasah* berasal dari ulama sebagai pewaris Nabi bukan dari pemegang kekuasaan.⁸⁰

⁷⁷ Usman Jafar, 2013, *Fiqh Siyasah Telaah Atas Ajaran, Sejarah dan Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Cet. I, Alauddin University Press, Sulawesi Selatan, hlm. 2-3.

⁷⁸ Sulaiman bin Muhammad al-Bujairimi, *Hasyiah al-Bujairimi 'ala al-Manhaj*, Vol. 2, Mushthafa al-Babî al-Halabî, t.t., Bulaq, hlm. 178.

⁷⁹ Wuzarat al-Awqaf wa al-Syu'un al-Islamiyyah bi al-Kuwait, *Al-Mausu'at al-Fikihiyyah*, Vol. 25, Wuzarat al-Awqaf al-Kuwaitiyyah, t.t., Kuwait, hlm. 295.

⁸⁰ Ibn 'Abidîn, 1987, *Radd al-Muhtar 'ala al-Durr al-Mukhtar*, Vol. 3, Dar Ihya' al-Turats al-'Arabî, Beirut, hlm. 147.

Pada prinsipnya, definisi yang dikemukakan memiliki persamaan. Siyasah berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan dan menjauhkannya dari kemudharatan.⁸¹

2. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Kata “*dusturi*” berasal dari bahasa persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi).⁸² *Siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan perundang-undangan), lembaga demokrasi dan *syuro* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, *Siyasah dusturiyah* juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁸³

Atjep Jazuli mengupas ruang lingkup bidang ini, menyangkut masalah hubungan timbal balik antara pemimpin dan rakyat maupun lembaga-lembaga yang berada di dalamnya. Karena terlalu luas, kemudian di

⁸¹ Usman Jafar, *Op. cit.*, hlm. 5.

⁸² Muhammad Iqbal, 2014, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 153.

⁸³ *Ibid*, hlm. 177.

arahkan pada bidang pengaturan dan perundangundangan dalam persoalan kenegaraan. Menurut Abdul Wahab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan dalam pembuatan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di depan hukum, tanpa membedakan status manusia.⁸⁴

Lebih jauh Atjep Jazuli mempetakan bidang *siyasah dusturiyah* dalam persoalan:

- a) *Imamah*, hak dan kewajibannya;
- b) Rakyat, hak dan kewajibannya;
- c) *Bai'at*;
- d) *Waliyu al-'ahdi*;
- e) Perwakilan;
- f) *Ahlu halli wa al-'aqdi*; dan
- g) *Wuzarah* dan perbandingannya.

Selain itu ada pula yang berpendapat bahwa, kajian dalam bidang *siyasah dusturiyah* itu dibagi kepada empat macam, yakni:⁸⁵

1) Konstitusi

Dalam konstitusi dibahas sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik berupa sumber material, sumber sejarah, sumber perundang-undangan maupun penafsiran. Sumber material adalah materi pokok undang-undang dasar. Inti sumber konstitusi ini

⁸⁴ Abdul Wahab Khalaf, 1977, *Al-Siyasah al-Syari'ah*, Dar AlAnshar, Kairo, hlm. 25-40.

⁸⁵ Usman Jafar, *Loc. cit.*, hlm. 103-109.

adalah peraturan antara pemerintah dan rakyat. Latar belakang sejarah tidak dapat dilepaskan karena memiliki karakter khas suatu negara, dilihat dari pembentukan masyarakatnya, kebudayaan maupun politiknya, agar sejalan dengan aspirasi mereka. Pembentukan undang-undang dasar tersebut harus mempunyai landasan yang kuat, supaya mampu mengikat dan mengatur semua masyarakat. Penafsiran undang-undang merupakan otoritas ahli hukum yang mampu menjelaskan hal-hal tersebut. Misalnya UUD 1945.

2) Legislasi

Legislasi atau kekuasaan legislatif, disebut juga *alsulthah al-tasyri'iyyah*; maksudnya adalah kekuasaan pemerintah Islam dalam membentuk dan menetapkan hukum. Kekuasaan ini merupakan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Disamping itu ada kekuasaan lain seperti *al-sulthah al-tanfidziyyah* (kekuasaan eksekutif) dan *al-sulthah al-qadhaiyyah* (kekuasaan yudikatif).

Unsur-unsur legislasi dalam *fiqh siyasah* dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam;
- b) Masyarakat islam yang akan melaksanakannya; dan
- c) Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai dasar *syari'at* islam.

3) Ummah

Dalam konsep islam, *ummah* diartikan dalam empat macam, yaitu:

- a). Bangsa, rakyat, kaum yang bersatu padu atas dasar iman/sabda Tuhan
- b). Penganut suatu agama atau pengikut Nabi
- c). Khalayak ramai dan
- d). Umum, seluruh umat manusia.

Orientalis Barat menganggap kata *ummah* tidak memiliki kata-kata yang sebanding dengannya, bukan *nation* (negara) atau *nation state* (negara-kebangsaan) lebih mirip dengan *community* (komunitas). Akan tetapi Abdul Rasyid Meton, guru besar dari Malaysia tetap menganggap bahwa komunitas dengan *ummah* tidak sama. *Community* merupakan sekelompok masyarakat yang komunal memiliki persamaan kekerabatan, suku, budaya, wilayah dan bangsa, sedangkan *ummah* berlaku universal yang didasarkan persamaan agama, sehingga menembus ras, suku, bahasa maupun batas-batas geografis. *Ummah* diaktualisasikan melalui kesamaan ideologis yang disandarkan pada keesaan Allah yang terarah pada pencapaian kebahagiaan dunia akhirat.

Abdul Rasyid Meton membandingkan antara nasionalisme dan *ummah*, bahwa:⁸⁶

- a) *Ummah* menekankan kesetiaan manusia karena sisi kemanusiannya, sedangkan nasionalisme hanya kepada negara saja.

⁸⁶ Abdul Rashid Meton, 1996, *Political Science: An Islamic Perspective*, St. Martin Inc, USA, hlm. 79.

- b) Legitimasi nasionalisme adalah negara dan institusi-institusinya, sedangkan *ummah* adalah *syari'ah*.
- c) *Ummah* diikat dengan *tauhid* (keesaan Allah), adapun nasionalisme berbasis etnik, bahasa, ras dan lain-lain.
- d) *Ummah* bersifat universal, sedangkan nasionalisme membatasi manusia berdasarkan teritorial.
- e) *Ummah* berkonsep persaudaraan kemanusiaan, adapun nasionalisme menolak kesatuan kemanusiaan.
- f) *Ummah* menyatukan ummat seluruh dunia Islam, sedangkan nasionalisme memisahkan manusia pada bentuk negara-negara kebangsaan.

4) Syura atau demokrasi

Kata *syura* berasal dari akar kata *syawaramusyawaran*, artinya mengeluarkan madu dari sarang lebah.⁸⁷ Kemudian dalam istilah di Indonesia disebut musyawarah. Artinya segala sesuatu yang diambil/dikeluarkan dari yang lain (dalam forum berunding) untuk memperoleh kebaikan. Format musyawarah dan obyeknya yang bersifat teknis, diserahkan kepada ummat Islam untuk merekayasa hal tersebut berdasarkan kepentingan dan kebutuhan.

Pedoman musyawarah sebagaimana yang telah dinormakan dalam Q.S. Ali-Imran [3]: 159 yang berbunyi:

⁸⁷ Ibnu Manzur, 1968, *Lisan Al-Arab*, Jilid I, Dar al-Shadir, Beirut, hlm. 434.

memutuskan persoalan apa saja, sedangkan syura sudah tegas memberi batasan-batasan apa yang bisa dimusyawarahkan dan apa yang tidak.⁸⁸

Oleh karenanya, Jikalau umat Islam ingin menerapkan demokrasi, maka ia harus membuang noda sekularisme dan individualisme dari dalam demokrasi itu sendiri, karena bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan moralitas agama. Demokrasi dan syura memang bukanlah dua hal yang identik, tapi bukan pula dua hal yang harus dipertentangkan. Demokrasi dapat menjadi bagian dari sistem politik umat Islam apabila orientasi dan system nilainya diberi muatan nilai-nilai agama dan moralitas.⁸⁹

3. Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan, yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Q.S. Al-an'am [6]: 57 yang berbunyi:

فَلْإِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُم بِهِ مَا عِنْدِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ إِنَّ الْخُكْمَ لِلَّهِ يُقْضَىٰ الْحَقُّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَصِّلِينَ

Artinya:

Katakanlah (Nabi Muhammad), “Aku (berada) di atas keterangan yang nyata (kebenarannya, yaitu Al-Qur'an) dari Tuhanku, sedangkan kamu mendustakannya. Bukanlah kewenanganku (untuk menurunkan azab) yang kamu tuntutan untuk disegerakan kedatangannya. Menetapkan hukum itu

⁸⁸ M. Quraish Shihab, 2013, *Wawasan Al-Quran: tafsir tematik atas pelbagai persoalan umat*, Mizan, Bandung, hlm. 483-484.

⁸⁹ Muhammad Iqbal, *Op. cit.*, hlm. 177.

hanyalah hak Allah. Dia menerangkan kebenaran dan Dia pemberi keputusan yang terbaik.”

Dalam konteks ini kekuasaan legislatif/*al-sulthah al-tashri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi:

- 1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
- 2) Masyarakat islam yang akan melaksanakannya.
- 3) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Kekuasaan legislatif atau *al-sulthah al-tashri'iyah* adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintahan islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.⁹⁰ Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat islam, yaitu al-Quran dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya.

⁹⁰ Abdul Wahab Khallaf, *Op. cit.*, hlm. 42.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam *nash* Al-Qur'an dan As-Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *al-sulthah al-tashri'iyah* adalah undang-undang *illahiyyah* yang disyariatkan-Nya dalam Alquran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash*. Disinilah perlunya *al-sulthah al-tashri'iyah* tersebut diisi oleh *mujtahid* dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan *ijtihad* untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari '*illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan *nash*, *ijtihad* anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). *Ijtihad* mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil

peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi mematuhi perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjau kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat. Dalam anggota legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk diberlakukan kepada masyarakat. Undang-undang inipun baru bisa efektif apabila didaftarkan di dalam lembaga sekretariat Negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.⁹¹

Selanjutnya, pada masa *al-Khulafa al-Rasyidin*, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan islam hingga keluar *jazirah arab*, dan juga semakin kompleknya permasalahan yang ada pada saat itu, maka para khalifah dalam mengatasinya merujuk pada Al-Qur'an kalau mereka tidak menemukan jawabanya dalam Al-Qur'an mereka mencarinya dalam Sunnah Nabi. Namun karena belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (*al-sabiqunalawwalun*). Dalam periode ini, sahabat senior

⁹¹ Mahmud Hilmi, 1978, *Nizham al-Hukm al-Islami*, Dar al-Hadi, Kairo, hlm. 201.

lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Sahabat-sahabat senior inilah yang kemudian disebut oleh para kalangan ulama kontemporer dengan sebutan “*Ahlu Halli Wal Aqdi*”.

Ahlul Halli wal Aqdi dianggap sebagai kelompok yang mencerminkan ridha kaum muslimin atau sebagai perwakilan kaum muslimin dalam tataran pemerintahan yang membawa aspirasi kaum muslimin. Seperti dalam hal pembai’atan, *Ahlul Halli wa Al-Aqdi* dapat membai’at calon khalifah yang telah memenuhi syarat. Karena ahlul halli dianggap telah mewakili ridha kaum muslimin itu sendiri. Maka ketika kita tarik pengertian ahlul halli wal aqdi tersebut kepada sistem pemerintahan di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa MPR dan DPR merupakan *Ahlul Halli wa Al-Aqdi* bagi segenap lapisan masyarakat.⁹²

⁹² Usman Jafar, *Loc. cit.*, hlm. 117.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Indonesia

Fungsi pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki hubungan yang erat dengan sistem ketatanegaraan, terutama dalam hal fungsi lembaga-lembaga negara dan jenis Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan. Dari perspektif ketatanegaraan, pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi bagian yang penting dalam mewujudkan negara hukum yang sesuai dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Mengenai hal tersebut, Jimly Asshidiqie berpandangan bahwa dalam prinsip negara hukum terkandung pengertian adanya:

1. Pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi;
2. Prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar;
3. Jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar;
4. Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum; dan
5. Menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.⁹³

⁹³ Jimly Asshiddiqie, 2003, "Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", Denpasar, Bali, dalam Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003, hlm. 3-4.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa konsep Negara Hukum Indonesia bukanlah *Rechtsstaat* ataupun *the Rule of Law* melainkan Konsep Negara Hukum Pancasila. Konsep Negara Hukum Pancasila menjadi karakteristik utama dan membedakan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum lainnya, apabila dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan prismatic yang dalam konteks hukum disebut sebagai hukum prismatic.⁹⁴ Oleh karenanya dipahami bahwa negara hukum Pancasila adalah bersifat prismatic (hukum prismatic) yakni hukum yang mengintegrasikan unsur-unsur baik dari yang terkandung di dalam berbagai hukum (sistem hukum) sehingga terbentuk suatu hukum yang baru dan utuh.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki signifikansi yang besar bagi Republik Indonesia karena Indonesia merupakan negara hukum yang juga mewarisi tradisi hukum tertulis yang berkembang dalam sistem tradisi hukum *civil law*. Meskipun perkembangan hukum tertulis di negara-negara dengan tradisi hukum *civil law* berjalan dengan cepat, Jeremy Bentham

⁹⁴ Moh. Mahfud M.D., *Loc.cit.*, hlm. 23.

mengemukakan bahwa tradisi hukum *civil law* sebenarnya tidak lagi relevan atau "eksis".⁹⁵

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara.

Berdasarkan berbagai literatur yang terdapat di Indonesia banyak dikenal berbagai istilah seperti Perundangan, Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Negara. Belanda mengenal beberapa istilah seperti *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*.⁹⁶

Solly Lubis, menggunakan istilah peraturan negara untuk mendefinisikan peraturan yang dilahir dari perundang-undangan. Sedangkan istilah peraturan perundang-undangan dan perundang-undangan merupakan peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.⁹⁷ Sedangkan Soehino menggunakan istilah perundang-undangan.⁹⁸ Istilah Ini pernah dipergunakan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum dalam judul ketetapan tersebut, yaitu

⁹⁵ Jeremy Bentham, dalam Pataniari Siahaan, "Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945," Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2010, hlm. 34.

⁹⁶ M. Solly Lubis, *Loc. cit.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-Undangan*, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1. Dalam buku lainnya yang diterbitkan tahun 1997, Soehino menyebut istilah "peraturan perundang-undangan". Lihat dalam Soehino, 1997, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

“Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia”.

Selanjutnya, dalam menjelaskan makna dari peraturan perundang-undangan, terdapat pandangan dari beberapa ahli hukum tata negara sebagai berikut:

1. Hamid S. Attamimi

Menurut pandangan Attamimi, peraturan perundang-undangan merujuk pada peraturan-peraturan yang dibentuk oleh Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berdasarkan kewenangan perundang-undangan yang dapat bersifat atribusi atau delegasi. Attamimi juga memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga pada berbagai tingkatan, dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, seringkali disertai sanksi, berlaku secara umum, dan mengikat rakyat.⁹⁹

2. Bagir Manan

Terkait pengertian peraturan perundang-undangan, Bagir Manan menjelaskan sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.¹⁰⁰

⁹⁹ H. Rosdiji Ranggawidjaja, *Loc. cit.*

¹⁰⁰ Bagir Manan, 1994, *Ketentuan-Ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta, hlm. 13.

3. Jimly Asshiddique

Menurut Jimly Asshiddique, peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.

4. Rosjidi Ranggawidjaja

Rosjidi berpendapat bahwa istilah ‘peraturan perundang-undangan’ lebih berkaitan atau relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Namun kemudian dalam konteks yang lain, istilah ‘perundang-undangan’ dirasa lebih tepat, misalnya istilah Ilmu Perundang-Undangan, Teori Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan, dan sebagainya.¹⁰¹

5. Maria Farida Indrati

Maria Farida mendefinisikan peraturan perundang-undangan dalam 2 (dua) pengertian, yaitu:¹⁰²

Pertama, sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah; dan **Kedua**, sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 17.

¹⁰² Maria Farida Indrati S, *Op. cit.*, hlm. 15.

Apabila ditinjau dalam hukum positif pada hari ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) mendefinisikan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 1 Angka 2 UU PPP sebagai 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.

Tak jauh berbeda, apabila ditinjau dari Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memaknai Peraturan Perundang-Undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Dalam arti khusus, pengertian peraturan perundang-undangan adalah secara keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang (*formell gesetz*) ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing. Disamping itu juga termasuk dalam pengertian tersebut di atas adalah segala perangkat peraturan yang tingkatannya di bawah Undang-Undang (*formell gesetz*).¹⁰³

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 10.

Norma peraturan perundang-undangan memiliki sifat yang lebih konkret, jelas, dan dapat diberlakukan secara umum. Bahkan, dalam peraturan perundang-undangan, dapat disertakan sanksi pidana dan sanksi administrasi. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa agar norma-norma hukum yang ada dalam Hukum Dasar dapat diterapkan dengan tepat, maka norma-norma hukum tersebut harus diwujudkan dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, norma hukumnya lebih konkret dan mengikat bagi seluruh warga negara.

Berdasarkan alasan tersebut, secara keseluruhan akan menggunakan konsep yang lebih spesifik yaitu pengertian Peraturan Perundang-Undangan sebagai keseluruhan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Undang-Undang (*formell gesetz*) dan peraturan yang lebih rendah.

Setelah memahami makna Peraturan Perundang-Undangan, untuk menganalisis bagaimana kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam kaitannya dengan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, perlu ditinjau dalam UU PPP dan beberapa aturan sebelumnya, khususnya mengenai Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya tidak mengatur mengenai klasifikasi pengaturan yang ada dibawahnya, tapi kemudian mendelegasikannya untuk diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Oleh karena itu hal ini berimplikasi pada ketidakteraturan hierarki norma hukum. Ketidakteraturan tersebut dapat dilihat dalam sejarah perubahan hierarki norma hukum.

Mulanya, pengaturan hierarki norma hukum ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat. UU No. 1 Tahun 1950 ini mengklasifikasikannya hanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- A. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- B. Peraturan Pemerintah,
- C. Peraturan Menteri¹⁰⁴

Alasan pembuat undang-undang tidak memasukkan UUD 1945 sebagai jenis Peraturan Perundang-undangan dikarenakan kedudukan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Hal tersebut berbanding terbalik apabila ditilik pada era 1990an sampai pada hari ini. Berdasarkan beberapa aturan pasca tahun 1996 sampai pada hari ini memasukkan UUD 1945 (sebelum amandemen) ataupun UUD NRI Tahun 1945 ke dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tertera dalam Tabel 1 mengenai Perubahan Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia.

Berdasarkan Tabel 1, tentu dapat disimpulkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memiliki kedudukan paling tinggi dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP. Akan tetapi, perlu dipahami bahwa dalam UU PPP terdapat beberapa ketentuan lain yang menjadikan pertanyaan lebih lanjut dalam menganalisis bagaimana kedudukan UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017, *“Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”*, Jakarta, hlm. 52.

Berdasarkan Pasal 2 UU PPP disebutkan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Hal ini berarti Pancasila merupakan pedoman dalam segala pembuatan aturan hukum. Argumentasi tersebut juga diperjelas dalam Penjelasan UU PPP dalam bagian Pasal Demi Pasal khususnya dalam Pasal 2 sebagai berikut:

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”

Selanjutnya, apabila menilik dalam Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, pada Pasal II disebutkan bahwa:

“Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.”

Berdasarkan penjelasan di atas, telah jelas bahwa Pancasila (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alenia Keempat) merupakan satu kesatuan dengan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri. Hal tersebut berimplikasi kepada kedudukan UUD NRI Tahun 1945 yang seharusnya ditempatkan sebagai Sumber Hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UU PPP disebutkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Tentu pasal ini memiliki

keterkaitan dengan Pasal 2 UU PPP mengingat Pancasila merupakan satu kesatuan dengan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berbicara mengenai hukum dasar, penjelasan ini dapat dilihat dalam Penjelasan UU PPP pada Pasal 3 ayat (1) bahwa:

“Yang dimaksud dengan “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.”

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan. Tentu hal ini menjadi pertanyaan bagaimana dengan rumusan Pasal 7 Ayat (1) UU PPP yang menempatkan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan?

Setelah dilakukan analisis terhadap muatan UU PPP, ditemukan kontradiksi khususnya dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP yang mengatur tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dengan beberapa ketentuan baik di dalam UU PPP maupun norma hukum di atasnya sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya. Oleh karena itu, hal ini menjadi polemik tersendiri dalam menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Hukum Dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Ideal dalam Hierarki Norma Hukum Negara Indonesia

1. Polemik Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pembahasan mengenai polemik terhadap kedudukan UUD NRI Tahun 1945 yang dimasukkan dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam UU PPP akan menjadi lebih terang apabila membahas terlebih dahulu mengenai Norma Hukum Negara. Hal ini menjadi penting karena suatu aturan hukum selalu mengandung Norma Hukum didalamnya dan pada tulisan ini membahas mengenai Norma Hukum khususnya dalam konteks Peraturan Negara.

Norma pada dasarnya dapat dijelaskan sebagai standar yang harus diikuti oleh individu dalam hubungannya dengan orang lain atau lingkungannya. Istilah “norma” berasal dari Bahasa Latin yang memiliki arti “kebiasaan” atau “kaidah”, sementara dalam Bahasa Arab, istilah yang mirip digunakan, dan dalam Bahasa Indonesia, istilah seperti “pedoman”, “patokan”, atau “aturan” sering kali digunakan.

Sebuah norma hanya muncul ketika melibatkan lebih dari satu individu, karena pada dasarnya norma mengatur cara individu berperilaku terhadap orang lain atau lingkungannya. Dengan kata lain, norma-norma baru muncul dalam interaksi kehidupan manusia. Setiap norma mengandung

perintah-perintah yang sering disebut “*das sollen*” atau seharusnya dilakukan/seharusnya menjadi.¹⁰⁵

Menurut Hans Kelsen, ‘Hukum’ merupakan bagian dari sistem norma yang dinamis, karena hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas yang memiliki kewenangan untuk membuat atau menghapusnya. Pandangan Hans Kelsen tersebut tidak hanya melihat hukum dari isi norma yang ada dalam hukum itu sendiri, tetapi juga dari segi bentuk dan proses pembentukan hukum itu sendiri.

Sebuah hukum dianggap sah atau valid jika dibuat oleh lembaga atau otoritas yang memiliki wewenang untuk membuatnya, serta didasarkan pada norma yang lebih tinggi. Dalam hal ini, norma yang lebih rendah dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, dan hukum-hukum tersebut membentuk suatu hierarki yang terdiri dari berbagai tingkatan dan lapisan.

Menurut Hans Kelsen, norma-norma hukum berada dalam suatu hierarki yang terdiri dari berbagai tingkatan dan lapisan. Dalam hierarki ini, norma yang lebih rendah memiliki keberlakuan, sumber, dan dasar yang berasal dari norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi, pada gilirannya, memiliki keberlakuan dan sumber yang berasal dari norma yang lebih tinggi lagi, dan proses ini berlanjut hingga mencapai norma yang tidak dapat ditelusuri yang dikenal sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*). Konsep ini dikenal sebagai teori hierarki norma hukum (*Stufentheorie*). Lebih lanjut, Hans Nawiasky berpendapat bahwa istilah yang sebaiknya digunakan untuk

¹⁰⁵ Hans Kelsen, *Loc.cit.*, hlm. 35.

norma tertinggi yang disebut oleh Kelsen sebagai ‘norma dasar’ dalam suatu negara seharusnya bukan ‘*Staatsgrundnorm*’ melainkan ‘*Staatsfundamentalnorn*’, yang berarti norma fundamental negara. Nawiasky menyatakan bahwa ‘*Grundnorm*’ pada dasarnya tidak berubah, sementara norma tertinggi dapat berubah, misalnya melalui kudeta atau revolusi.¹⁰⁶

Pandangan Hans Kelsen tersebut coba diperinci Hans Nawiasky dengan mengembangkan teori tentang norma tersebut dalam kaitannya dengan keberadaan suatu negara. Berdasarkan buku berjudul *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky mengemukakan berdasarkan teori Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum dari negara mana pun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Selain itu, norma hukum negara juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara),
- Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara),
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang “Formal”),
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).¹⁰⁷

Kelompok-Kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum suatu negara walaupun memiliki istilah

¹⁰⁶ Maria Farida Indrati S, *Op. cit.*, hlm. 50.

¹⁰⁷ Nawiasky, *Loc. cit.*, hlm. 31.

yang berbeda-beda atau adanya jumlah norma hukum yang berada dalam tiap kelompoknya.

Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum tersebut selain berlapis-lapis juga *Stufenformig* (berbentuk kerucut atau seperti stupa). Diantara 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 beberapa norma hukum yang memiliki sifat umum (*Genereile Normen*), hal demikian mengingat bahwa suatu norma hukum pada dasarnya berlaku umum atau *elgemeen*.¹⁰⁸

Sebelum menganalisis dimanakah kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam kelompok norma yang dibuat oleh Hans Nawiasky, kiranya perlu dijelaskan terlebih dahulu tiap-tiap kelompok norma berdasarkan tingkatannya.

a. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*)

‘*Staatsfundamentalnorm*’ merupakan norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara. Istilah ‘*Staatsfundamentalnorm*’ pertama kali diterjemahkan oleh Notonagoro dalam pidatonya pada peringatan hari ulang tahun Universitas Airlangga yang pertama (10 November 1955) dengan istilah ‘Pokok Kaidah Fundamental Negara’.¹⁰⁹ Sedangkan A. Hamid S. Attamimi menggunakan

¹⁰⁸ Maria Farida Indrati. S, *Op.Cit.*, hlm 41-42.

¹⁰⁹ Notonagoro, *Loc. cit.*, hlm. 27.

istilah ‘Norma Fundamental Negara’ untuk merujuk pada istilah ‘*Staatsfundamentalnorm*’.¹¹⁰

Norma Fundamental Negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara yang tidak dihasilkan oleh norma yang lebih tinggi. Norma ini bersifat ‘*pre-supposed*’ atau ‘ditetapkan terlebih dahulu’ oleh masyarakat dalam suatu negara dan menjadi dasar bagi norma-norma hukum yang ada di bawahnya. Menurut Hans Nawiasky, isi Norma Fundamental Negara adalah norma yang menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma yang mengatur perubahan dalam konstitusi tersebut.

Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Selaras dengan hal tersebut, Carl Schmitt memberikan pandangan bahwa konstitusi sejatinya merupakan consensus atau keputusan bersama mengenai bentuk atau sifat kesatuan politik (*eine Gesamttentscheidung Uber Art Und Form einer politischen Einheit*) yang disepakati oleh suatu bangsa.¹¹¹

Inti dari konsep *Staatsfundamentalnorm* menurut Hans Nawiasky ialah sebagai berikut:

- (1) *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama;

¹¹⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Op. cit.*, hlm. 359.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 288.

- (2) *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma tertinggi dalam suatu negara, ia tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya;
- (3) Isi dari *Staatsfundamentalnorm* merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya;
- (4) Hakekat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar.¹¹²

b. Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah Norma Fundamental Negara. Yang mana, norma dari Aturan Dasar Negara masih bersifat pokok atau umum serta masih bersifat garis besar, oleh karenanya sifat norma dari Aturan Dasar Negara merupakan norma hukum tunggal dan merupakan sumber bagi terbentuknya suatu undang-undang yang dapat mengikat secara langsung semua orang.

Menurut Hans Nawiasky, prinsip-prinsip dasar atau pokok suatu negara dapat diwujudkan dalam dua bentuk, yaitu dalam undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*) atau dalam serangkaian dokumen yang tersebar yang disebut *Staatsgrundgesetz*. Dalam aturan dasar tersebut biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan di puncak pemerintahan, serta mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang

¹¹² Denny Indrayana, *Loc. cit.*, hlm. 20.

memiliki peran tinggi atau tertinggi. Selain itu, aturan dasar juga mengatur hubungan antara negara-negara dan warga negara.

Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama atura-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.¹¹³

c. Undang-Undang (*Formell Gesetz*)

Secara harafiah *Fomell Gesetz* diterjemahkan sebagai undang-undang. Yang mana, undang-undang memiliki sifat norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku didalam masyarakat. Norma hukum yang terdapat dalam undang-undang tidaklah berdiri sendiri, melainkan terdiri dari pasangan norma hukum. Dalam konteks ini, terdapat norma hukum primer yang berpasangan dengan norma hukum sekunder. Oleh karena itu, dalam satu undang-undang dapat mencakup berbagai norma yang memiliki sifat

¹¹³ A. Hamid S. Attamimi, *Op. cit.*, hlm 5.

penegakan, baik itu berupa sanksi pidana maupun sanksi pemaksaan.¹¹⁴

Menurut pendapat Maria Farida, istilah *Formell Gesetz* atau *Formele Wetten* sebaiknya diterjemahkan menjadi "undang-undang" saja tanpa penambahan kata "formal" di belakangnya. Hal ini dikarenakan jika *Formell Gesetz* diterjemahkan menjadi undang-undang formal, maka tidak sesuai dengan penggunaan istilah untuk jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan teori Nawiasky, *Formell Gesetz* merupakan kelompok norma dibawah aturan dasar/pokok negara. Norma ini berbeda dengan norma yang lain karna norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif atau pembuat undang-undang.¹¹⁵

- d. Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Kelompok norma hukum terakhir merupakan Peraturan Pelaksana (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*). Jenis peraturan ini berada di bawah tingkat undang-undang dan memiliki fungsi untuk melaksanakan ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana berasal dari

¹¹⁴ Maria Farida Indrati S, *Loc. cit.*, hlm. 50.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm 34

kewenangan delegasi, sementara peraturan otonom berasal dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan merujuk pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan di mana undang-undang memberikan kewenangan kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan untuk membuat peraturan tersebut. Kewenangan ini melekat secara terus-menerus dan memungkinkan lembaga tersebut untuk menginisiasi pembuatan peraturan sesuai kebutuhan, dengan batasan yang telah ditetapkan.¹¹⁶ Sedangkan Delegasi Kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundangan-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) merupakan proses di mana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendelegasikan kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dalam proses ini, kewenangan untuk membuat peraturan diberikan kepada entitas yang memiliki tingkatan hierarki yang lebih rendah dalam sistem hukum suatu negara.

Berdasarkan penjelasan mengenai keseluruhan kelompok norma dalam teori Hans Nawiasky, dimanakah letak dan kedudukan norma UUD NRI Tahun 1945?

Menurut K.C. Wheare, Konstitusi sudah seharusnya ditempatkan dalam kedudukan paling tinggi. Menurutny, dengan memberikan kedudukan

¹¹⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan...*, *Loc. cit.*, hlm. 199.

yang tinggi (*Supreme*) bagi konstitusi, terdapat jaminan bahwa konstitusi akan dihormati dan dijamin agar tidak mudah dirusak atau diubah secara sembarangan. Perubahan konstitusi harus dilakukan dengan bijaksana, serius, dan setelah melalui pertimbangan yang mendalam. Untuk melaksanakan ini dengan baik, umumnya diperlukan proses dan prosedur khusus yang mengatur perubahan konstitusi agar menjadi sesuatu yang istimewa dan dilakukan dengan cermat.¹¹⁷

Sejalan dengan pemikiran K.C. Wheare UUD NRI Tahun 1945 merupakan dokumen sah yang lahir dari adanya *resultant* yang tinggi dan memiliki kedudukan tertinggi dalam tertib hukum di Indonesia. Selain itu dijelaskan pula dalam Pasal 37 UUD NRI 1945 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar dimana diatur batas minimum dan syarat tertentu dalam perubahan, hal tersebut menjelaskan mekanisme perubahan yang khusus dari bentuk aturan hukum lainnya karena terdapat syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Oleh karena itu UUD NRI 1945 disebut pula sebagai konstitusi Negara Indonesia. Sesuai terbentuknya, UUD NRI 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal sebagaimana dijelaskan dalam Aturan Tambahan Pasal II UUD NRI 1945 yang berbunyi:¹¹⁸

¹¹⁷ K. C. Wheare, *Modern Constitution*, *Loc. cit.*

¹¹⁸ Berkaitan dengan bentuk aturan tambahan sebagaimana di dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat 2 bentuk aturan selain pasal per pasal yang mengatur yakni aturan peralihan dan aturan tambahan meskipun di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak menyebutkan demikian namun UU No. 12 Tahun 2011 mengenal adanya ketentuan peralihan sebagai penyesuaian hukum yang lama ke hukum yang baru. Sedangkan ‘aturan tambahan’ hanya dikenal dalam lingkup UUD NRI Tahun 1945 yang dirumuskan dan berfungsi sebagai tindak lanjut adanya perubahan dalam suatu peraturan, khususnya jika terdapat materi dalam peraturan tersebut yang perlu ditinjau lagi. Aturan tambahan juga berfungsi sebagai penegasan suatu materi maupun status materi tersebut dalam peraturan, sebagai contoh untuk menegaskan bahwa status penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi merupakan bagian dari kesatuan naskah UUD NRI Tahun 1945 yang mana sebelumnya terdapat dalam UUD

“Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.”

Berbicara mengenai hal tersebut, perlu diketahui bahwa tidak terdapat satu pasal pun dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menjelaskan secara rinci mengenai kedudukan Pembukaan (*Preamble*). Apabila ditinjau melalui hukum positif yang terdapat di Indonesia, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 UU PPP yakni “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”, hal tersebut dipertegas di bagian Penjelasan UU PPP pada Pasal 2 bahwa:

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan sumber dalam pembentukan seluruh aturan negara (Peraturan Perundang-undangan), hal ini berarti seluruh muatan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 juga bersumber dari Pancasila. Argumentasi tersebut, dapat dilihat secara historis, dalam Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia pada Pasal III dalam UUD 1945 bahwa:

1945. Dengan demikian, ketentuan ini mengakhiri keberadaan aturan penjelasan, setelah hal-hal normatif di dalamnya dimasukkan kedalam pasal dalam UUD NRI Tahun 1945. Sehingga aturan ini masih berlaku untuk menjelaskan dan menegaskan UUD NRI 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

“Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dalam pasal-pasal-pasal. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.”

Secara historis dalam perkembangan aturan hukum yang mengatur mengenai Hierarki Norma Hukum Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat menyebutkan jenis-jenis Peraturan Perundang-undangan yaitu:

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- b. Peraturan Pemerintah,
- c. Peraturan Menteri.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tidak memasukkan Undang-Undang Dasar sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dikarenakan kedudukan Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi. Hal ini dikarenakan terdapat sifat yang khas dalam konstitusi yang membedakannya dari peraturan perundang-undangan lainnya. Konstitusi memiliki ciri khas yang dapat dilihat dari substansinya yang hanya mencakup materi pokok, sehingga tingkatan normanya berada pada tingkat legal principle (asas hukum) yang merupakan meta norma. Karena itu, Undang-Undang Dasar memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui Undang-Undang yang memiliki tingkatan norma sebagai *legal norm* (norma hukum yang mengatur perilaku tertentu). Norma dalam Undang-Undang Dasar lebih cenderung bersifat indikatif dan optatif daripada imperatif. Oleh karena itu, konstitusi tidak

mengatur ancaman sanksi hukum dalam pasal-pasalnya, tetapi lebih berfokus pada penciptaan norma (*creating norm*).¹¹⁹

Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat, pada Pasal 7 dijelaskan bawah kedudukan dari Undang-Undang Dasar adalah sebagai konstitusi bukan sebagai peraturan perundang-undangan.

Menilik beberapa penjelasan di atas, teranglah kemudian bahwa Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara. Hal tersebut dikarenakan norma kelompok ini bersifat “*pre-supposed*” atau “ditetapkan terlebih dahulu” oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.

Berdasarkan argumentasi sebelumnya, untuk memastikan kesatuan dalam konteks kehidupan bernegara, terdapat kesepakatan yang dilakukan untuk merumuskan tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang sering disebut sebagai filsafat kenegaraan atau cita negara. Hal ini berfungsi sebagai dasar filosofis dan landasan bersama bagi warga masyarakat dalam kehidupan bernegara, yang juga dikenal sebagai *common platforms* atau kalimatun sawa.¹²⁰ Bukti dari kesepakatan tersebut dapat ditelusuri dalam Pidato Sukarno pada tanggal 1 Juni tahun 1945 di depan *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* sebagai berikut:

“Paduka tuan Ketua yang mulia! Saya mengerti apakah yang Paduka tuan Ketua kehendaki! Paduka tuan Ketua minta dasar, minta *philosophische grondslag*, atau, jikalau kita boleh memakai perkataan yang muluk-muluk,

¹¹⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Loc. cit.*, hlm. 52-54.

¹²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op. cit.*, hlm. 26.

Paduka tuan Ketua yang mulia meminta suatu “*Weltanschauung*”, di atas mana kita mendirikan negara Indonesia itu. Kita melihat dalam dunia ini, bahwa banyak negeri-negeri yang merdeka, dan banyak di antara negeri-negeri yang merdeka itu berdiri di atas suatu “*Weltanschauung*”.

....Saya telah mengemukakan 4 prinsip:

1. Kebangsaan Indonesia
2. Internasionalisme,—atau perikemanusiaan
3. Mufakat,—atau demokrasi.
4. Kesejahteraan sosial.

Prinsip yang kelima hendaknya: Menyusun Indonesia Merdeka dengan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.”¹²¹

Bagi bangsa dan negara Indonesia, dasar filsafat dalam kehidupan bersama itu adalah Pancasila. Pancasila sebagai *core philosophy* negara Indonesia, sehingga konsekuensinya merupakan esensi *staatsfundamentalnorm* bagi reformasi konstitusionalisme. Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam filsafat negara tersebut, sebagai dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan cita-cita negara, baik dalam arti tujuan prinsip konstitusionalisme sebagai suatu negara hukum formal, maupun empat cita-cita kenegaraan yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan (meningkatkan) kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kedudukan Pancasila dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai Norma Fundamental Negara menjadi sumber utama bagi norma di bawahnya.

¹²¹ Kementerian Dalam Negeri, 2017, *Pidato Ir. Soekarno 1 Juni 1945 Lahirnya Pancasila Dan Pidato Notonagoro 19 September 1951*, Jakarta. Pidato Pancasila 1 Juni Tahun 1945, disampaikan oleh Sukarno dalam Sidang Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai atau Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI).

Adapun norma di bawah Norma Fundamental Negara adalah Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*).

Staatsgrundgesetz atau Aturan Dasar Negara merupakan sumber dan landasan untuk pembentukan *Formell Gesetz*, termasuk dalam kelompok norma hukum di bawah Norma Hukum Fundamental Negara. Norma-norma yang terdapat dalam Aturan Dasar Negara ini merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan bersifat umum. Aturan Dasar Negara mengatur hal-hal seperti pembagian kekuasaan negara, hubungan antara lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dan warga negara. Menurut Hans Nawiaky, Suatu aturan dasar/ pokok suatu negara dapat dituangkan dalam undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*) atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*. Di dalam aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal. Apabila menilik penjelasan mengenai Aturan Dasar Negara, dapat dipahami bahwa Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 termasuk dalam kelompok norma *Staatsgrundgesetz*.

Mengingat bahwa Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 adalah kesatuan lain dari UUD NRI Tahun 1945 yang tidak terpisahkan dari

preamble. Isi dari Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma hukum dasar tentang penyelenggaraan negara.

Sebagaimana dijelaskan oleh C. F Strong, konstitusi atau Pasal-Pasal dalam konstitusi terdiri dari 3 unsur utama:

*“...a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the realtions between the two are adjusted.”*¹²²

Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 terlahir dari norma fundamental negara yang terkandung di dalam *preamble* dan masih menjadi bagian dari aturan dasar negara, oleh karenanya baik *preamble* dan pasal-pasal adalah konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri.

Kedudukan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Staatsgrundgesetz* dapat ditinjau dalam aspek historis, yakni dalam Penjelasan UUD 1945 Angka IV UUD 1945 sebagai berikut:

Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu, diserahkan kepada Undang-Undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah dan mencabut.

Menurut Hamid S. Attamimi, dalam membandingkan dengan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, ia mencoba menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi mengemukakan bahwa dalam konteks hierarki peraturan di Indonesia, yang setara dengan *staatsgrundgesetz* adalah

¹²² Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, hlm. 88.

Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR (Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat), dan Konvensi Ketatanegaraan.¹²³ Namun kemudian, berkaitan dengan kedudukan Tap MPR dan Konvensi Ketatanegaraan akan dibahas pada sub-bab selanjutnya.

Melihat bentuk dan pengertian dari *staatsfundamentalnorm* dan *staatsgrundgeetz* di atas maka, dapat dimengerti bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan Norma Fundamental Negara, sedangkan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok merupakan Pasal-Pasal UDD NRI Tahun 1945. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa, *staatsgrundgeetz* merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal, maka UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan terdiri dari dua bagian yang tidak terpisahkan dari UUD NRI Tahun 1945 yakni *preamble* dan pasal-pasal menjadikan terdapat dua hierarki norma hukum yang terbentuk dalam satu konstitusi negara Indonesia. Aturan Dasar Negara tersebut yang kemudian menjadi sumber hukum dari *Formell Gesetz* atau Undang-Undang. *Formell Gesetz* merupakan kelompok norma dibawah aturan dasar/pokok negara. Norma ini berbeda dengan norma yang lain karna norma ini dibentuk oleh lembaga *legislative* atau pembuat undang-undang.¹²⁴

¹²³ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia....*, *Op. cit.*, hlm. 287.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm 34

Undang-Undang atau *Formell Gesetz* adalah jenis norma hukum yang lebih spesifik dan rinci, serta dapat diterapkan secara konkret dalam masyarakat. Undang-undang memiliki kemampuan untuk mengatur norma-norma hukum yang dilengkapi dengan sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksaan. Apabila dilihat dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 20 ayat (4), undang-undang merupakan produk legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) dengan persetujuan bersama Presiden (eksekutif).

Berlandaskan penjelasan di atas, maka suatu undang-undang tidak dapat bertentangan dengan norma di atasnya. Bukanlah suatu hal yang tepat apabila mengelompokkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Peraturan Perundang-Undangan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 merupakan Norma Fundamental Negara sekaligus Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara.

Undang-undang yang mengelompokkan UUD NRI Tahun 1945 kedalam Peraturan Perundang-Undangan adalah UU PPP, yang dalam Pasal 7 disebutkan bahwa:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Permasalahan selanjutnya, terdapat beberapa kontradiksi dalam materi UU PPP. *Pertama*, pada Pasal 1 Angka 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah **pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan**. Selanjutnya, pada Angka 2 dijelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan 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**. Namun kemudian UU PPP mengelompokkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 7 ayat (1), hal tersebut tidak tepat karena Amandemen UUD NRI Tahun 1945 diatur melalui mekanisme Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 3 ayat 1 (Pada Amandemen ke III). Selanjutnya, penetapan UUD NRI Tahun 1945 tidak berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan, oleh karenanya ketentuan Pasal 1 Angka 1 dan Angka 2 di atas tidaklah tepat.

Kedua, pada Pasal 2 UU PPP disebutkan bahwa **Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara**. Hal tersebut, sekaligus menjelaskan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan Norma Fundamental Negara adalah sumber bagi Aturan Dasar Negara yakni

Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana dijelaskan dalam bagian Penjelasan UU PPP pada Pasal 2 sebagai berikut:

“Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, bahwa Norma Fundamental Negara ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat, dan menjadi pedoman yang mendasari seluruh aturan negara, tidaklah tepat apabila UUD NRI Tahun 1945 dikelompokkan dalam Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana Pasal 7 ayat (1) UU PPP.

Selanjutnya, dalam Pasal 3 ayat (1) UU PPP disebutkan bahwa **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.** Hal tersebut dijelaskan secara rinci dalam bagian Penjelasan UU PPP pada Pasal 3 Ayat (1) bahwa:

“Yang dimaksud dengan “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.”

Sebagaimana alasan terhadap Pasal 2 UU PPP, tidaklah tepat menempatkan hukum dasar yang merupakan sumber pembentukan peraturan-

perundang-undangan untuk dikelompokkan dalam jenis peraturan perundang-undangan.

Argumentasi di atas kemudian diperjelas oleh Pasal 4 UU PPP bahwa **Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya**. Pasal *a quo* memang sudah tepat, mengingat penjelasan sebelumnya bahwa suatu Norma Hukum Negara bersumber dan bergantung pada norma yang lebih tinggi, maka UU PPP tidak dapat mengatur Norma Hukum yang termasuk pada tingkatan diatas *Formell Gesetz*. Namun, materi pasal *a quo* menjadi rancu, apabila muatan Pasal 7 ayat (1) bahkan juga menyebutkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengingat kedua aturan tersebut bukan termasuk dalam kelompok Undang-Undang melainkan Aturan Dasar Negara dan Norma Fundamental Negara.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat kontradiksi dalam pasal-pasal UU PPP khususnya berkaitan dengan Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai Peraturan Perundang-undangan tidaklah tepat, mengingat kedudukan UUD NRI Tahun 1945 merupakan Norma Fundamental Negara serta Aturan Dasar Negara dan memiliki sifat norma dari Undang-Undang.

2. Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Ideal dalam Hierarki Norma Hukum Negara Indonesia

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, dapat diketahui kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dan aturan dibawahnya dalam konteks teori norma hukum Hans Nawiasky.¹²⁵ Oleh karenanya dalam merumuskan bagaimana idealnya kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam hierarki norma hukum di Indonesia, perlu dirumuskan terlebih dahulu pengelompokan norma setiap aturan negara yang terdapat di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Tabel 2.

Tabel. 2 Pengelompokan Norma Hukum di Indonesia

Kelompok I	Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)	1. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945
Kelompok II	Staatsgrundgesetz (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara)	1. Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Kelompok III	Formell Gesetz (Undang-Undang “Formal”)	1. Undang-Undang 2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Kelompok IV	Verordnung & Autonome Satzung (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)	1. Peraturan Pemerintah; 2. Peraturan Presiden; 3. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan

¹²⁵ Nawiasky, *Loc. cit.*, hlm. 31.

		Komisi Yudisial, Peraturan Bank Indonesia, dan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan; 4. Peraturan Menteri dan Kepala Lembaga Negara Setingkat Kementerian; 5. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementerian; dan 6. Peraturan Direktur Jenderal Kementerian 7. Peraturan Daerah Provinsi; 8. Peraturan Daerah Provinsi; 9. Peraturan Gubernur; 10. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; 11. Peraturan Bupati/Walikota; 12. Peraturan Desa; dan 13. Peraturan Kepala Desa
--	--	--

Penjelasan pada Tabel 2 belum dilekatkan secara sepenuhnya dengan konteks hierarki setiap aturan di Indonesia. Oleh karenanya, dalam merumuskan bagaimana idealnya kedudukan UUD NRI Tahun 1945, terdapat beberapa saran pembaruan hukum berkaitan dengan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks hierarki norma hukum di Indonesia.

Pembaruan hukum yang pertama mengenai kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam hierarki peraturan, dapat kemudian dirumuskan dalam Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut sangat memungkinkan mengingat Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*).

Norma-norma yang terdapat dalam Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 adalah aturan-aturan yang memiliki ciri sifat pokok dan umum, juga masih berupa garis besar. Norma-norma ini merupakan norma hukum tunggal yang menjadi sumber dan dasar untuk pembentukan undang-undang sebagai Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung bagi semua orang. Dalam aturan pokok tersebut, umumnya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, serta diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara, dan hubungan antara negara dan warga negara.

Norma dari aturan dasar pokok negara yang mendasari pembentukan undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan lainnya yang berada pada tingkat yang lebih rendah. Selain menyajikan garis-garis besar atau prinsip-prinsip kebijakan negara, isi yang penting dari aturan dasar adalah memastikan penerapan dan keberlakuan norma hukum dalam peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain, mengatur prosedur untuk pembentukan peraturan-perundang-undangan yang mengikat secara umum.¹²⁶

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 menjadi sumber bagi pembentukan aturan dibawahnya seperti undang-undang, peraturan pemerintah, serta aturan yang setara dan dibawahnya.

¹²⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Loc. cit.*, hlm 5.

UUD NRI Tahun 1945 sejatinya telah mengalami beberapa perubahan, namun kemudian sampai pada Amandemen UUD 1945 Keempat tidak terdapat satu muatan pasal yang kemudian menjelaskan mengenai hierarki aturan di Indonesia. Memang, frasa “undang-undang” terdapat dalam beberapa muatan pasal UUD NRI Tahun 1945 seperti:

Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai- mana mestinya.

Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan:

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan alasan tersebut, diperlukan pengaturan mengenai Hierarki Peraturan Negara Indonesia dalam Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut menjadi rasional mengingat Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 menjadi sumber bagi pembentukan aturan dibawahnya.

Penambahan pasal tersebut perlu dirumuskan dalam konteks sifat norma dari Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 yang masih umum dan tunggal. Rumusan pembaruan hukum dalam konteks penambahan pasal mengenai hierarki norma hukum sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 3.

Tabel. 3 Penambahan BAB dan Pasal mengenai Hierarki Peraturan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945

SEBELUM	SESUDAH
BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	BAB II HIERARKI PERATURAN NEGARA

Pasal 2 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	Pasal 2 Hierarki Peraturan Negara Indonesia terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat c. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat d. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Daerah
Pasal 3 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.	Dihapus

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah, 2023*

Berdasarkan rumusan Tabel 3 mengenai Penambahan BAB dan Pasal mengenai Hierarki Peraturan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945, diperlukan pemindahan BAB II mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat secara keseluruhan menjadi BAB III berlanjut secara keseluruhan bab dalam UUD NRI Tahun 1945. Mengapa kemudian rumusan mengenai Hierarki Peraturan Negara ditambahkan pada BAB II? Hal ini dapat dipahami apabila kita membaca secara keseluruhan UUD NRI Tahun 1945. Pada BAB II UUD NRI Tahun 1945 sampai seterusnya menjelaskan mengenai lembaga-lembaga negara beserta fungsi dan kewenangannya. Oleh karenanya, sebelum kemudian merumuskan fungsi dan wewenang berbagai lembaga negara, perlu terlebih dahulu dirumuskan bagaimana tingkatan norma hukum dalam Negara Indonesia.

Selanjutnya, mengapa kemudian penambahan tersebut dirumuskan dalam BAB II yakni setelah BAB I mengenai Bentuk dan Kedaulatan? Hal ini dikarenakan BAB I lah yang menjadi pedoman awal bagi keseluruhan pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, oleh karenanya penambahan BAB II mengenai Hierarki Norma Hukum menjadi selaras mengingat Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa *Negara Indonesia adalah negara hukum*.

Penambahan pasal mengenai Hierarki Peraturan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat diakomodasi melalui mekanisme Perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar sebagaimana dinyatakan dalam BAB XVI mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 ayat (1) sampai ayat (4) sebagai berikut:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pembaruan hukum selanjutnya, masih dalam ranah Amandemen Kelima konstitusi, yang mana pengaturan mengenai Hierarki Norma Hukum dapat diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) sebagaimana pengaturan sebelumnya melalui Ketetapan MPR/S Nomor XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Namun kemudian yang perlu menjadi catatan adalah kedudukan Tap MPR yang masih menjadi perdebatan, apakah kemudian Tap MPR masuk dalam Aturan Negara yang bersifat mengatur secara umum, atau hanya mengatur ke dalam internal MPR itu sendiri.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamini yang juga diikuti oleh Maria Farida Indrati, bahwa Tap MPR termasuk ke dalam *Staatsgrundgesetz* bersama UUD 1945 dan Konvensi ketatanegaraan lainnya.¹²⁷ Namun kemudian, pasca Amandemen Ketiga kewenangan MPR

¹²⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan...*, *Loc. cit.*, hlm. 287.

dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara dihapuskan. Oleh karena itu agar kemudian memperjelas kedudukan Tap MPR perlu dirumuskan secara jelas dalam Konstitusi.

Selanjutnya, mengenai kedudukan Tap MPR sebagai Aturan Dasar Negara dan bukanlah Peraturan Perundang-undangan dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014 sebagai berikut:

“Menimbang bahwa berdasarkan Lampiran II A Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Pasal 3 Tap MPR Nomor III/MPR/2000, serta Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, kedudukan Ketetapan MPRS/MPR ditetapkan secara hierarkis berada di bawah Undang Undang Dasar 1945 dan di atas Undang-Undang. Oleh karena Ketetapan MPRS/MPR mempunyai kedudukan yang secara hierarkis berada di atas Undang-Undang maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah.”

Oleh karenanya dalam pembaruan hukum mengenai dicantumkannya Hierarki Norma Hukum Negara dalam Tap MPR harus kemudian didahului dengan Amandemen Kelima khususnya mengenai penambahan wewenang MPR sebagaimana sebelum Amandemen Ketiga yakni menetapkan Undang-Undang Dasar dan **garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN)**. Hal ini dikarenakan kewenangan MPR Pasca Amandemen Ketiga UUD 1945 berimplikasi pada ketidakjelasan kedudukan Tap MPR yang dapat mengatur secara umum (*regeling*) atau mengatur internal (*intern regeling*) ataupun penetapan (*beschikking*).

Alasan yang paling fundamental untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN adalah bahwa terdapat perbedaan sifat norma antara *staatsfundamentálnorm*, *staatsgrundgesetz*, serta *formell gesetz*. Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, UUD NRI Tahun

1945 merupakan *staatsfundamentalnorm* dan *staatsgrundgesetz* yang mana Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu kesatuan. Maka dari itu tidak terdapat Aturan Dasar Negara selain daripada Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak terdapat aturan lain yang menjembatani antara UUD NRI Tahun 1945 dengan Undang-Undang ataupun peraturan yang setara dan dibawahnya, hal tersebut juga dipersulit dengan dihapuskannya “Penjelasan Pasal” dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, MPR selaku lembaga negara yang merubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dalam mengeluarkan aturan yang bersifat ‘tafsir’ daripada UUD NRI Tahun 1945.

Ketidakpastian kedudukan Tap MPR ini dilanjutkan dengan munculnya Aturan Tambahan Pasal I yang menyatakan:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.”

Berdasarkan aturan tambahan tersebut, ditetapkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 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. Pengelompokan ini dianggap penting karena setiap TAP MPR/S dan TAP MPR yang diberlakukan memiliki sifat, maksud, dan tujuan yang berbeda. Namun, dari segi fungsinya, TAP MPR pada dasarnya adalah keputusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkret, dan

final. TAP MPR tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat secara umum. Pengelompokan tersebut membagi TAP MPR dan TAP MPR/S menjadi 5 kelompok, yaitu: **TAP MPR/S dan TAP MPR yang memberikan tugas kepada Presiden; TAP MPR/S dan TAP MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*); TAP MPR/S dan TAP MPR yang mengatur internal (*intern regeling*); TAP MPR/S dan TAP MPR yang bersifat deklaratif; serta TAP MPR dan TAP MPR/S yang bersifat rekomendasi dan perundang-undangan.**

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, idealnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN melalui Tap MPR dapat kemudian dirumuskan mengenai Hierarki Norma Hukum Negara Indonesia sebagaimana telah dirumuskan pada Tabel 3 mengenai penambahan norma tentang Hierarki Norma Hukum dalam UUD NRI Tahun 1945 namun kemudian disesuaikan dengan menggunakan Tap MPR.

Pembaruan hukum terakhir yang kemudian adalah dengan Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yang kemudian dirumuskan sebagai berikut:

- a. Berdasarkan Pasal 1 Angka 2 dan Pasal 4 UU PPP tidak terdapat keterkaitan atau hubungan yang menjelaskan bahwa UUD NRI 1945 merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, justru peraturan perundang-undangan melimitasi dirinya dengan hanya sebatas UU dan UU kebawah. Penyebutan tersebut jelas

kontradiktif dengan penyebutan dalam susunan jenis dan hierarkis peraturan perundang-undangan yang diatur secara tersendiri di BAB III tentang Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.

- b. Menyamakan pengertian peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 angka (2) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa peraturan perundang-undangan 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. *Junto* penggunaan istilah peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 4 UU PPP terkait prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan adalah meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya. Bahwa pemaknaan peraturan perundang-undangan adalah secara keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang (*formell gesetz*) dan UU ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga

perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing masing. Disamping itu juga termasuk dalam pengertian tersebut di atas adalah segala perangkat peraturan yang tingkatannya di bawah Undang Undang (*formell gesetz*) dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Sehingga akan menjadi jelas makna dan tujuan peraturan perundang-undangan. Dari pernyataan diatas akan mengharuskan perumusan pasal yang sesuai di dalam Pasal 7 ayat (1) menjadi Jenis dan Hierarki Peraturan Negara, bukan lagi Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Dengan merubah penyebutan tersebut maka akan terjadi sinkronisasi antar pasal yang sesuai di dalam UU PPP. Pemaknaan Peraturan Negara akan lebih luas dibandingkan Peraturan Perundang-Undangan. Bahwa Peraturan Negara berarti segala jenis peraturan tertulis yang berlaku di Negara Indonesia sedangkan penggunaan peraturan perundang undangan untuk kelompok UU dan UU kebawah.

- c. Berkaitan dengan TAP MPR, sebagaimana pendapat sebelumnya, diperlukan pengembalian kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN adalah bahwa terdapat perbedaan sifat norma antara *staatsfundamentalnorm*, *staatsgrundgesetz*, serta *formell gesetz*. Dikarenakan tidak terdapat Aturan Dasar Negara selain Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak terdapat aturan lain

yang menjembatani antara UUD NRI Tahun 1945 dengan Undang-Undang ataupun peraturan yang setara dan dibawahnya, hal tersebut juga dipersulit dengan dihapuskannya “Penjelasan Pasal” dalam sebagaimana termaktub dalam UUD 1945. Oleh karenanya, MPR selaku lembaga negara yang merubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dalam mengeluarkan aturan yang bersifat ‘tafsir’ daripada UUD NRI Tahun 1945.

Meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 pada hari ini tidak terdapat kewenangan Tap MPR tersebut, Tap MPR perlu dimasukkan dalam kelompok hierarki norma hukum negara, dengan 2 alasan yakni mengingat ketentuan Penjelasan UUD 1945 juga Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal I, yang kedua adalah masih terdapat Tap MPR yang berlaku sebagaimana termaktub dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002. Namun kemudian, tentu dimasukkannya Tap MPR dalam Hierarki Norma Hukum Negara diperlukan adanya Amandemen UUD NRI Tahun 1945 terlebih dahulu dan mengembalikan

kewenangan MPR untuk membuat aturan yang bersifat mengatur secara umum.

- d. Menjustifikasi keberadaan Perpres yang menjadi perdebatan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa frasa Presiden memegang kekuasaan pemerintah berarti bahwa Presiden berwenang untuk memutuskan (*belissende bevoegheid*) dan mengatur (*regelende bevoegheid*). *Beleidsregel* dibentuk berdasarkan *freise ermesen* yakni wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak/tiba-tiba tetapi belum ada peraturannya. *Afdeling Rechtspraak Raad van State* (ARRS) merumuskan aturan kebijakan sebagai *algemene bekendmaking van het beleid* (suatu maklumat yang dibuat dalam rangka melaksanakan suatu kebijakan). Aturan Kebijakan (*beleidsregel*) adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara. Presiden hanya akan membuat aturan kebijakan dalam kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara. Bahwa, Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk mengatur agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lancar, sehingga keberadaan Perpres merupakan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, apabila dikaitkan dengan teori norma bahwa suatu norma

memiliki kekuatan mengikat secara umum kepada orang-orang yang diaturnya, maka Perpres memiliki daya ikat kepada masyarakat umum, dan sudah seharusnya jika Perpres tetap termasuk dalam bagian hierarki peraturan perundang-undangan.

- e. Memasukan jenis peraturan perundang-undangan lainnya kedalam satu hierarki. Seperti yang diketahui bahwa di dalam UU No. 12 Tahun 2011 selain pada hierarki yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) diatur dan diakui pula oleh negara adanya hierarki atau peraturan perundang-undangan lain yang diakui yakni sebagaimana yang terdapat didalam Pasal 8. Untuk menganalisis kedudukan Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, dapat dilakukan berdasarkan hierarki lembaga negara yang menerbitkannya.

Menurut Jimly Asshidiqie, kelembagaan negara dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bisa bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Oleh karena itu, terdapat lembaga negara yang memiliki peran utama atau primer (*main state organ*) dan lembaga negara yang berperan sekunder atau penunjang (*auxiliary state organ*).

Jimly Asshidiqie mengusulkan konsep bahwa lembaga negara utama merupakan lapisan pertama yang juga disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga tersebut antara lain: 1)

Presiden dan Wakil Presiden; 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 5) Mahkamah Konstitusi (MK); 6) Mahkamah Agung (MA); 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Berdasarkan hierarki lembaga negara utama di atas, peraturan dari lembaga-lembaga tersebut sebenarnya dapat sejajar dengan Peraturan Presiden berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yang menyamakan kedudukan ketujuh lembaga negara tersebut. Adanya peraturan-peraturan pelaksana undang-undang dari lembaga negara utama tersebut berhubungan dengan *subordinate legislations* yang dianggap urgen dan terus berkembang dalam praktik negara hukum modern, sebagaimana pendapat Gary Slapper & David Kelly, “*Delegated legislation is of particular importance. Generally speaking, delegated legislation is law made by some person or body to whom Parliament has delegated its general law-making power. A validly enacted piece of delegated legislation has the same legal force and effect as the Act of Parliament under which it is enacted but, equally, it only has effect to the extent that its enabling Act authorises it*”. Hal tersebut juga berhubungan dengan kekurangan dalam proses legislasi yang dilakukan oleh pembuat undang-undang.

Menurut Enrico Simanjuntak, salah satu alasan utamanya adalah keterbatasan waktu yang dimiliki oleh parlemen dan presiden untuk memberikan perhatian yang rinci terhadap semua aspek teknis dalam suatu undang-undang. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK, sebagai peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat, telah memenuhi syarat sebagai norma yang berlaku secara umum dalam teori hierarki norma. Oleh karena itu, seharusnya peraturan-peraturan ini ditempatkan sejajar dengan Peraturan Presiden.

Selain itu, terkait peraturan menteri dan lembaga negara setingkat kementerian, karakteristiknya hampir sama dengan Peraturan Presiden, namun peraturan menteri berada di bawah tingkatan Peraturan Presiden. Di bawah peraturan menteri tersebut terdapat jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yang didasarkan pada prinsip kebebasan bertindak (*beleidvrijheid* atau *beoordelingsvrijheid*). Pelaksanaan kebijakan dalam peraturan kebijakan tersebut tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan karena pembuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan legislatif dan tidak ada wewenang mengatur (*wetgever*). Meskipun peraturan kebijakan ini memiliki pengaturan yang mengikat masyarakat secara umum dalam teori hierarki norma, sebaiknya peraturan ini ditempatkan sejajar

dengan Peraturan Presiden. Oleh karena itu memisahkannya hanya akan menimbulkan perdebatan hierarki lainnya yang tak kunjung mereda. Oleh karena itu disusunnya dan dimasukkannya rumusan dari Pasal 8 ke dalam Pasal 7 ayat (1) akan semakin memperkuat tatanan hierarki norma hukum Indonesia.

Selain itu penyebutan jenis peraturan perundang undangan dalam konstitusi itu bersifat *enunsiatif* karenanya masih dimungkinkan untuk menyebut dan mengatur jenis-jenis lain secara lebih rinci sesuai kebutuhan. Untuk mekanisme penataan dan perurutannya dapat dilakukan dengan didasarkan pada hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dengan begitu urutan yang ada di dalam Pasal 7 ayat (1) nantinya menjadi lebih jelas dan komprehensif.

- f. Berkenaan dengan formulasi *verordnung & autonome satzung* di Indonesia sendiri mengamini kedua bentuk norma tersebut. Penggunaan *autonome satzung* yakni dicerminkan dengan peraturan daerah atau berdasarkan amanat Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Membuat Negara Indonesia juga mengamini adanya asas otonomi dalam sistem ketatanegaraannya.

Sejalan dengan itu hukum yang berlaku dan berkembang juga akan memisahkan hukum pusat dan hukum daerah berdasarkan asas otonomi ini. Oleh karena itu untuk menjelaskan kedudukan *verordnung & autonome satzung* di Indonesia, dalam Pasal 7 ayat (1) diperlukan pemisahan hierarki peraturan perundang undangan di tingkat pusat dan di tingkat daerah berdasarkan asas otonomi.

Selanjutnya, dalam merumuskan hierarki perundang-undangan yang tepat, tulisan ini mendasarkan pada pemikiran yang telah dikembangkan oleh Maria Farida. Dalam kerangka pemikirannya, Maria Farida membagi peraturan perundang-undangan menjadi dua tingkatan, yaitu peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah antara lain:¹²⁸

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(2) Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat

- a) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;
- b) Peraturan Pemerintah;
- c) Peraturan Presiden;

¹²⁸ Maria Farida Indrati S, *Op. cit.*, hlm. 102-114.

- d) Peraturan Menteri;
- e) Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementrian; dan
- f) Peraturan Direktur Jenderal Kementrian.

(3) Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah

- a) Peraturan Daerah Provinsi;
- b) Peraturan Gubernur;
- c) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d) Peraturan Bupati/Walikota.

Akan tetapi, pendapat Maria Farida tersebut digunakan untuk UU No. 10 Tahun 2004 sehingga perlu adanya penyempurnaan kembali. Seperti misalnya, tidak dimasukkannya kedudukan peraturan lembaga tinggi negara (Peraturan DPR, DPD, MPR, BPK, MA, MK, BI), tidak adanya kedudukan peraturan lembaga negara setingkat kementrian dan tidak adanya kedudukan Peraturan Desa. Oleh karena itu, berdasar penjabaran poin ke-1 sampai dengan poin ke-7 dapat digambarkan skema perubahan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut sebagaimana tertera dalam Tabel 4.

Tabel. 4 Perubahan Hierarki Norma Hukum di Indonesia dalam UU PPP

SEBELUM	SESUDAH
BAB III JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANGUNDANGAN	BAB III JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN

SEBELUM	SESUDAH
Pasal 7 ayat (1)	
Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; - Peraturan Pemerintah; - Peraturan Presiden; - Peraturan Daerah Provinsi; dan - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.	Jenis dan hierarki Peraturan Negara terdiri atas: - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; - Perundang-undangan di Tingkat Pusat yang terdiri dari: - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; - Peraturan Pemerintah; - Peraturan Presiden; Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, dan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan; - Peraturan Menteri dan Kepala Lembaga Negara Setingkat Kementerian;

SEBELUM	SESUDAH
	5. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementrian; dan 6. Peraturan Direktur Jenderal Kementrian. d. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah yang terdiri dari: 1. Peraturan Daerah Provinsi; 2. Peraturan Gubernur; 3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; 4. Peraturan Bupati/Walikota; 5. Peraturan Desa; dan 6. Peraturan Kepala Desa.
Ayat (2)	
Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).	Tetap
Pasal 8	
(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan	

SEBELUM	SESUDAH
Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.	Dihapus

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah 2023*

Pembaruan hukum yang dirumuskan dalam Perubahan UU PPP yang pertama adalah menghilangkan kata ‘Peraturan Perundang-Undangan’ dengan alasan keefektifan judul bab. Tanpa dituliskannya peraturan

perundang-undangan, dapat diketahui dengan jelas bahwa UU No. 12 Tahun 2011 ini memuat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian judul bab tersebut berubah menjadi ‘Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan’.

Selanjutnya pada Pasal 7 ayat (1) terdapat perubahan frasa ‘Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan’ menjadi ‘Jenis dan Hierarki Norma Hukum’, perubahan tersebut mengacu pada penjelasan-penjelasan sebelumnya bahwa yang dirumuskan dalam UU PPP adalah keseluruhan peraturan negara yang memiliki kedudukan serta sifat norma yang berbeda daripada Undang-Undang.

Kedudukan diurutkan berdasarkan teori jenjang norma hukum mulai dari *staatsfundamentalnorm*, *staatsgrunesetz*, *formell gesetz*, *verordnung* & *autonome satzung*. Untuk menjadikan norma hukum secara komprehensif yang diakui Indonesia maka aturan dalam yang semulanya ada pada Pasal 8 di naikan kedalam Pasal 7 ayat (1). Sehingga tatanan komprehensif norma hukum di Indonesia menjadi seperti yang tertera pada Tabel 4.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan dari hasil penelaahan dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) sekaligus Aturan Dasar Negara (*Staatsgrundgesetz*) dalam Hierarki Norma Hukum Negara Indonesia. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memiliki sifat norma yang ‘*pre-supposed*’ atau ‘ditetapkan terlebih dahulu’ oleh masyarakat dalam suatu negara dan menjadi dasar bagi Konstitusi (*Staatsverfassung*). Sedangkan kedudukan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 sebagai Aturan Dasar Negara menjadi landasan pokok bagi pembentukan Undang-Undang (*Formell Gesetz*) atau yang setara dengan undang-undang beserta aturan dibawahnya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) pada Pasal 7 ayat (1) mengelompokkan Undang-Undang Dasar Tahun Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini kemudian menjadi polemik mengingat sifat norma dari kedua aturan tersebut sangatlah berbeda dengan undang-undang, mengingat kedudukannya sebagai Norma Fundamental Negara dan Aturan Dasar Negara. Oleh karenanya, mengelompokkan UUD

NRI Tahun 1945 ke dalam Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan tidak lah tepat.

2. Berdasarkan permasalahan mengenai kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan rekonstruksi dalam 2 (dua) skema sebagai berikut:

- a. Susunan Hierarki Peraturan Negara baik dalam Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam TAP MPR dengan rumusan “Hierarki Peraturan Negara Indonesia terdiri atas: a. UUD NRI Tahun 1945; b. TAP MPR; c. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat; d. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Daerah. Hal tersebut diperlukan untuk menjamin konsistensi hierarki dari tiap-tiap kelompok norma hukum di Negara Indonesia.
- b. Guna lebih mengerucutkan rumusan dalam Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 maupun TAP MPR, diperlukan pengelompokan lebih rinci dalam UU PPP pada Pasal 7 ayat (1) dengan rumusan “Jenis dan Hierarki Peraturan Negara terdiri atas: a. UUD NRI 1945; b. TAP MPR; c. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat yang terdiri dari: (1. UU/PERPU; 2. PP; 3. Perpres; Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK; 4. Permen dan Kepala Lembaga Negara Setingkat Kementerian; 5. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementerian; dan 6. Peraturan Direktur Jenderal Kementerian). d. Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Daerah yang terdiri dari: (1.

Perda Prov; 2. Pergub; 3. Perda Kab/Kota; 4. Peraturan Bupati/Walikota; 5. Perdes; dan 6. Perkades).

B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan, maka dalam penulisan hukum ini penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk segera melakukan rekonstruksi hierarki norma yang memisahkan UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, dan Peraturan Perundang-Undangan, di dalam Pasal 7 Ayat (1) UU PPP sehingga jelas terdapat perbedaan kedudukan UUD NRI 1945 dengan Peraturan Perundang-Undangan yang sesuai dan konsisten pada Pasal 1 Angka 1, Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 UU PPP.
2. Guna menjamin konsistensi hierarki, dilakukan pemindahan Hierarki yang sebelumnya diletakan di level undang-undang menjadi bagian dari Batang Tubuh/Pasal di dalam UUD NRI 1945. Oleh karenanya, MPR perlu melakukan mekanisme sebagaimana termaktub dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka Amandemen Kelima UUD 1945 dalam 2 hal yakni: Penambahan BAB mengenai Hierarki Peraturan Negara; dan Pengembalian wewenang MPR dalam membuat TAP MPR yang bersifat mengatur secara umum untuk menjembatan norma dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang ataupun yang setara serta aturan dibawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al-QURAN

Q.S. Ali-Imran [3]: 159

Q.S. Al-an'am [6]: 57

B. BUKU

Abdul Rashid Meton, 1996, *Political Science: An Islamic Perspective*, St. Martin Inc, USA.

Abdul Rozak, 2015, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Dan Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, ICCE UIN syarif Hidayatullah, Jakarta.

Abdul Wahab Khalaf, 1977, *Al-Siyasah al-Syari'ah*, Dar AlAnshar, Kairo.

-----, 1977, *Al-Siyasat Al-Syar'iyat*, Dar Al-Anshar, Al-Qahirah.

A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Universitas Indonesia.

A.M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

A. Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung.

-----, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan*, Ind-Hill, Jakarta.

-----, 1994, *Ketentuan-Ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta.

Carl J. Freidrich, 1963, *Man And His Government: An Empirical Theory Of Politics*, McGraw-Hill, New York.

Corpus Juris Secundum, 1952, *Constitutuinel Law : The American Law Book*, Volume 16, N.Y., n.d, Brooklyn.

Dahlan Thaib, et al., 2011, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Edisi Ketiga, PT Rajawali Pers, Jakarta.

Dennis C. Mueller, 1996, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, New York.

Denny Indrayana, 2007, *Penerapan Konsepsi Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum Dalam Penyusunan Perundang-Undangan (Studi Kasus UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Nangroe Aceh Darussalam)*, Fakultas Hukum Univetsitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Djokosoetono, 1982, *Hukum Tata Negara*, Cetakan 1, Ghalia Indonesia, Jakarta.

E. C. S Wade dan G. Godfrey Phillips, 1970, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, 8th Edition, Longmans Green, London.

- Fence M. Ahmad, et al., 2012, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*.
- Feri Amsari, 2013, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Edisi Revisi, PT Rajawali Pers, Jakarta.
- Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, ed. Raisul Muttaqien, Edisi Terjemahan, Nusa Media, Bandung.
- Hans Nawiasky, 1948, *Allgemeine Rechtslehre Als System Der Rechtlichen Grundbegriffe*, 2nd ed., Verlagsanstalt Benziger & Company AG, Zurich.
- H. Rosidji Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Ibn ‘Abidin, 1987, *Radd al-Muhtar ‘ala al-Durr al-Mukhtar*, Vol. 3, Dar Ihya’ al-Turats al-‘Arabî, Beirut.
- Ibnu Manzur, 1968, *Lisan Al-Arab*, Jilid I, Dar al-Shadir, Beirut.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- , 2003, “Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945”, Denpasar, Bali.
- K. C. Wheare, 1951, *Modern Constitution*, Konstitusi Press, London.

- Louis Ma'luf, 1986, *Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*, Dar al-Masyriq, Beirut, hlm. 362 dan Ibnu Manzhur, 1968, *Lisan Al-Arab*, Vol. VI, Dar al-Shadir, Beirut.
- Mahmud Hilmi, 1978, *Nizham al-Hukm al-Islami*, Dar al-Hadi, Kairo.
- Maria Farida Indrati S, 2021, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muaran*, Cetakan Ke-1, PT Kanisius, Yogyakarta.
- Marwan Mas, 2018, *HUKUM KONSTITUSI DAN KELEMBAGAAN NEGARA*, Edisi 1, PT Rajawali Pers, Depok.
- M. Alwi Kaderi, 2015, *PENDIDIKAN PANCASILA UNTUK PERGURUAN TINGGI*, ANTASARI PRESS, Banjarmasin.
- Miriam Budiardjo, 2008, *DASAR-DASAR ILMU POLITIK*, Cetakan Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- M. Solly Lubis, 1979, *Landasan Dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung.
- Muhammad Iqbal, 2014, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- M. Quraish Shihab, 2013, *Wawasan Al-Quran: tafsir tematik atas pelbagai persoalan umat*, Mizan, Bandung.
- Ni'matul Huda, 2015, *Ilmu Negara*, PT Rajawali Pers, Jakarta.
- Notonagoro, 1988, *Pancasila Dasar Falsafah Negara: Kumpulan Tiga Uraian Pokok-Pokok Persoalan Tentang Pancasila*, Rineka Cipta, Jakarta.

- Novendri M. Nggilu, 2014, *Hukum Dan Teori Konstitusi: Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis*, UI Press, Yogyakarta.
- Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi Dan Demokrasi Dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Nurul Qamar, 2010, *Perbandingan Sistem Hukum Dan Peradilan Civil Law System Dan Common Law System*, Cetakan Pertama, Pustaka Refleksi, Makassar.
- O Hood Phillips dan Paul Jackson, 1987, *Constitutional And Administrative Law*, 7th Edition, Maxwell, London.
- Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Purbacaraka Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perihal Kaedah Hukum*, Tata Nusa, Bandung.
- Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Cetakan Ke-1, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Safri Nugraha, 2009, *Beberapa Materi Muatan UU. No.10 Tahun 2004 yang Perlu dilakukan Perubahan, Makalah Disampaikan pada Sosialisasi Naskah Akademik RUU Perubahan Atas Undang-Undang No.10 Tahun 2004*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-Undangan*, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta.

Sulaiman bin Muhammad al-Bujairimi, *Hasyiah alBujairimi 'ala al-Manhaj*, Vol. 2, Mushthafa al-Babî al-Halabî, t.t., Bulaq.

Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Edisi Kesatu, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Usman Jafar, 2013, *Fiqh Siyasa Telaah Atas Ajaran, Sejarah dan Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, Cet. I, Alauddin University Press, Sulawesi Selatan.

Vernon Bogdanor, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford University Press.

Wahbah al-Zuhayli, 2001, *Ushul al-Fikih al-Islami*, Vol. 1, Dar al-Fikr, Damaskus.

Wuzarat al-Awqaf wa al-Syu'un al-Islamiyyah bi alKuwait, *Al-Mausu'at al-Fikihiyyah*, Vol. 25, Wuzarat al-Awqaf alKuwaitiyyah, t.t., Kuwait.

C. DISERTASI

Pataniari Siahaan, "Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945," Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2010.

D. JURNAL

Ahmad Yani, 2018, SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA : PENDEKATAN TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (Indonesian Government System : Theory

and Practice Approaches of 1945 Constitution), *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Volume 12 Nomor 20, Juli 2018, doi:<http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.119-135>.

Arief Hidayat, 2017, "Negara Hukum Berwatak Pancasila", disampaikan pada kegiatan "Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara Bagi Guru Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Berprestasi Tingkat Nasional" pada tanggal 14 November 2019 di Hotel Grand Sahid Jakarta, Mahkamah Konstitusi, Jakarta

Indah Sari, 2018, KONSTITUSI SEBAGAI TOLAK UKUR EKSISTENSI NEGARA HUKUM MODERN, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*: Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Volume 9, Nomor 1, September 2018, doi:<https://doi.org/10.35968/jh.v9i1.297>.

E. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 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

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 75/PUU-XII/2014

F. INTERNET

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017, "*Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*", Jakarta.

Indonesia, Kamus Besar Bahasa. "Definisi Hierarki," n.d. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hierarki>.

Kementerian Dalam Negeri, 2017, *Pidato Ir. Soekarno 1 Juni 1945 Lahirnya Pancasila Dan Pidato Notonagoro 19 September 1951*, Jakarta.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2008, *RISALAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 1999-2002*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Yulianta Saputra. "Sejarah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi Di Indonesia". Law UGM, 26 Februari. 2018. <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/sejarah-undang->

[undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945-sebagai-konstitusi-di-indonesia/](#) .

