

**RESTRUKTURISASI PERATURAN DI LUAR HIERARKI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PERSPEKTIF  
HIERARKHI *STUFENBAU THEORY*  
DI INDONESIA**

**(Tesis)**

**Oleh:  
REISA MALIDA  
2022011045**



**PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
2022**

## ABSTRAK

### RESTRUKTURISASI PERATURAN DI LUAR HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PERSPEKTIF HIERARKHI *STUFENBAU THEORY* DI INDONESIA

Oleh:  
Reisa Malida

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis dan mendeskripsikan kedudukan peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen, serta menganalisis restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan metode penelitian hukum yuridis normatif (*normative legal reserch*) dengan pendekatan pperundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), didapatkan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa: Pertama, berdasarkan perspektif *Stufenbau Theory*, kedudukan peraturan perundang-undangan di luar hierarki yang sudah diatur dalam UU 12/2011 berada pada hierarki Kelompok IV yaitu *verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Kedua, berdasarkan redefinisi jenis dan reposisi hierarki diusulkan restrukturisasi terhadap peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan dengan kedudukan sebagai berikut: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan MK, Peraturan MA dan Peraturan BPK; (6) Peraturan Menteri, Peraturan Komisi Yudisial, Peraturan Bank Indonesia, (dan badan, lembaga, atau komisi setingkat lainnya yang dibentuk dengan Undang-Undang); (7) Peraturan Daerah Provinsi; (8) Peraturan Gubernur; (9) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (10) Peraturan Bupati/Walikota, (11) Peraturan Kepala Desa.

Kata Kunci : restrukturisasi, harmonisasi, *steufenbau theory*, hierarki peraturan perundang-undangan.

## ABSTRACT

### RESTRUCTURING OF REGULATIONS OUTSIDE THE LEGAL REGULATIONS HIERARCHY BASED ON *THE STUFENBAU THEORY HIERARCHY* IN INDONESIA

By:  
**Reisa Malida**

The purpose of this study is to analyze and describe the position of regulations outside the statutory hierarchies from the perspective of *Stufenbau Theory* Hans Kelsen, as well as to analyze hierarchical restructuring through the redefinition of types and repositioning the regulatory hierarchy outside the hierarchy of statutory regulations. Based on the research method of normative legal research (*normative legal research*) with statutory approach (*statute approach*) and conceptual approach (*conceptual approach*), the research results show that: First, based on the perspective of *Stufenbau Theory*, the position of laws and regulations outside the regulated hierarchy in Law 12/2011 are in the Group IV hierarchy, namely *verordnung* and *autonome satzung* (executing rules and autonomous rules). Second, based on the redefinition of types and hierarchical repositioning, it is proposed to restructure regulations outside the hierarchy of laws and regulations with the following positions: (1) Constitution of the Republic Indonesia 1945; (2) Decree of the People's Consultative Assembly; (3) Laws/Government Regulations in Lieu of Laws; (4) Government Regulations; (5) Presidential Regulations, House of Representatives Regulations, Regional Representative Council Regulations, Constitutional Court Regulations, Supreme Court Regulations and Financial Supervisory Agency Regulations; (6) Ministerial Regulations, Judicial Commission Regulations, Bank of Indonesian Regulations, (and other equivalent bodies, institutions or commissions established by law); (7) Provincial Regulations; (8) Governor Regulation; (9) Regency/City Regional Regulations; (10) Regents/Mayors Regulations, (11) Village Chief Regulations.

Keywords: restructuring, harmonization, *steufenbau theory*, hierarchy of laws and regulations.

**RESTRUKTURISASI PERATURAN DI LUAR HIERARKI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN PERSPEKTIF  
HIERARKHI *STUFENBAU THEORY*  
DI INDONESIA**

Oleh:

**REISA MALIDA  
2022011045**

**Tesis**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar  
MAGISTER HUKUM**

**Pada**

**Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
2022**

**MENGESAHKAN**

1. Tim Penguji

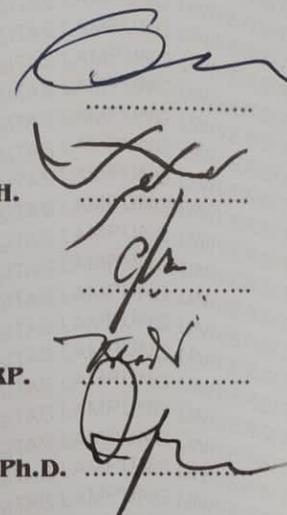
Ketua : Rudy, S.H., LL.M., LL.D. ....

Sekretaris : Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H. ....

Penguji Utama : Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H. ....

Anggota : Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP. ....

Anggota : Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D. ....



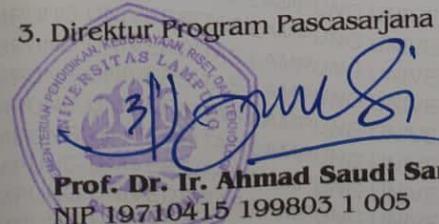
2. Dekan Fakultas Hukum



**Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.**

NIP 19641218 198803 1 002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung



**Prof. Dr. Ir. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T.**

NIP 19710415 199803 1 005

Judul Tesis

: **RESTRUKTURISASI PERATURAN DI LUAR  
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN BERDASARKAN PERSPEKTIF  
HIERARKHI *STUFENBAU THEORY* DI  
INDONESIA**

Nama Mahasiswa

: *Reisa Malida*

Nomor Pokok Mahasiswa

: 2022011045

Program Kekhususan

: Hukum Tata Negara

Program Studi

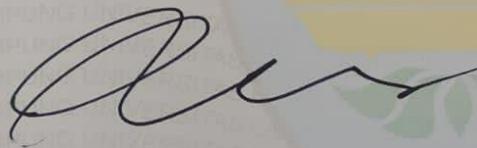
: Magister Ilmu Hukum

Fakultas

: Hukum

**MENYETUJUI**

Dosen Pembimbing

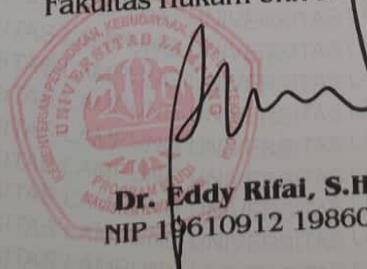


**Rudy, S.H., LL.M., LL.D.**  
NIP 19810104 200312 1 001

**Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.**  
NIP 19851023 200812 1 003

**MENGETAHUI**

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.**  
NIP 19610912 198603 1 003

## **RIWAYAT HIDUP**

Peneliti bernama Reisa Malida, dilahirkan pada tanggal 11 September 1991 di Kota Bandar Lampung, merupakan anak ke-dua dari pasangan Bapak Syamsir Syamsu, S.H.,M.Hum dan Ibu Diah Gustiniati Maulani, S.H.,M.Hum. Peneliti menyelesaikan Sekolah Dasar di SD Negeri 2 Rawa Laut pada tahun 2003, Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 2 Bandar Lampung pada tahun 2006 dan Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 2 Bandar Lampung pada tahun 2009. Peneliti terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) pada tahun 2009 dan menyelesaikan pendidikan Sarjana Program Studi Ilmu Hukum pada tahun 2013. Peneliti telah memiliki pasangan Richard Adi Prastya, S.H., M.Kn dan telah dikaruniai 2 (dua) putra Raysad Airnara Erdogan dan Albarra Malik Ibrahim.

Peneliti aktif bekerja pada PT. Bank Rakyat Indonesia sejak tahun 2014 sampai dengan saat ini. Penulis melanjutkan studinya di Program Pascasarjana Universitas Lampung pada Program Studi Magister Ilmu Hukum dengan Program Kekhususan Hukum Tata Negara pada Tahun 2020.

## **MOTTO**

O you who have believed, seek help through patience and prayer.

Indeed, Allah is with the patient

(Hai orang-orang yang beriman, jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu.  
Sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar)

-Al-Baqarah: 153-

## **PERSEMBAHAN**

**“Love is the only flower that grows and blossoms without the aid of season”**

Cinta adalah satu-satunya bunga yang dapat tumbuh  
dan berbunga tanpa bantuan musim

**-Kahlil Gibran-**

Untuk cinta terbesar yang kumiliki, bunga yang terus tumbuh dalam hatiku tanpa  
bantuan musim. Dengan penuh kerendahan hati kupersembahkan karya ini,  
kepada yang tercinta :

kedua orang tua ku

**Syamsir Syamsu, S.H., M.Hum dan Diah Gustiniati Maulani, S.H.,M.Hum.**

Suamiku

**Richard Adi Prastya S.H.,M.Kn**

dan buah hati kami

**Rasyad Airnara Erdogan dan Albarra Malik Ibrahim  
serta bidadari dalam rahimku**

yang akan segera melengkapi kebahagiaan ini.

Mama dan Papa Mertua, Dr. Marshanuddin, S.H.,M.H dan Meriwati S.H, kakak  
dan adik-adik serta seluruh keluarga besarku yang telah melimpahkan begitu  
banyak cinta, kasih sayang, semangat dan setiap untaian doa yang tak pernah  
putus untukku.

**-Serta Almamater Tercinta-**

## HALAMAN PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul “Restrukturisasi Peraturan Di Luar Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Perspektif Hierarki Stufenbau Theory Di Indonesia” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya; saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung,  
Yang Membuat Pernyataan,

2022



**Reisa Malida**  
NPM. 2022011045

## SANWACANA

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan Semesta Alam, Sang Pemilik Ilmu dan Pengetahuan, atas limpahan rahmat dan kuasa-Nya serta nikmat pengetahuan kepada peneliti sehingga peneliti dapat menyelesaikan tesis ini. Salawat serta salam senantiasa peneliti haturkan kepada Nabi Besar Rasulullah Muhammad SAW yang karena Beliaulah peneliti dapat menikmati dunia yang terang oleh ilmu pengetahuan. Penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan untuk mengetahui “Restrukturisasi Peraturan Di Luar Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Perspektif Hierarki Stufenbau Theory Di Indonesia”. Melalui penelitian ini peneliti memaparkan analisis mengenai kedudukan Peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif Stufenbau Theory Hans Kelsen dan restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki Peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan untuk harmonisasi keberlakuan berdasarkan materi muatannya.

Peneliti menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dan petunjuk dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini peneliti menyampaikan penghargaan dan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Mohammad Sofwan Effendi, M.Ed. selaku Plt. Rektor Universitas Lampung.
2. Bapak Dr. M. Fakhri, S.H, M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.

3. Bapak Prof. Dr. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung.
4. Bapak Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H. selaku Ketua Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.
5. Bapak Rudy, S.H.,LL.M.,LL.D., dan Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H.,M.H yang telah banyak memberikan bimbingan kepada penulis dalam proses penyelesaian Tesis ini.
6. Dr. Candra Perbawati, S.H.,M.H dan Dr. Muhtadi, S.H.,M.H.,CRA., CRP selaku Penguji yang telah memberikan kritikan, koreksi dan masukan dalam penyelesaian Tesis ini dengan baik.
7. Bapak dan Ibu Dosen di Magister Hukum Universitas Lampung yang tak bisa disebutkan satu persatu, atas bimbingan dan pengajarannya selama penulis menjadi mahasiswa Magister Hukum Universitas Lampung.
8. Seluruh staf Magister Hukum Universitas Lampung yang telah membantu penulis dalam proses akademis dan kemahasiswaan atas bantuannya selama penyusunan Tesis ini.
9. Keluarga besar penulis yang telah memberi dukungan dan doa dalam proses penyelesaian Tesis ini.
12. Pimpinan serta rekan-rekan Regional Office BRI Bandar Lampung, khususnya Regional Legal Team dan rekan-rekan Magister Hukum Universitas Lampung yang tidak bisa disebutkan satu persatu terimakasih atas kebersamaan, dan motivasinya.

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, tetapi besar harapan peneliti semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua dan dapat memberikan pengetahuan dalam ranah Ilmu Hukum. Amiin.

Bandar Lampung, Desember 2022

Peneliti

**Reisa Malida**

## DAFTAR ISI

Halaman

<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>vii</b>
<b>MOTTO.....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PERSEMBAHAN.....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>x</b>
<b>SANWACANA.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiv</b>

### I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup .....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	8
D. Kerangka Teori & Konseptual .....	9
E. Sistematika Penulisan .....	16

### II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Harmonisasi Hukum .....	18
B. Teori Lembaga Negara .....	21
C. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.....	26
D. <i>Stufenbau Theory</i> .....	37

### III. METODE PENELITIAN

A. Metode Penelitian .....	41
B. Pendekatan Masalah .....	41
C. Jenis dan Sumber Data .....	42
D. Metode Pengumpulan Data & Pengolahan Data .....	42
E. Analisis Data .....	43

### IV. PENUTUP

A. Kesimpulan.....	45
B. Saran .....	46

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>48</b>
----------------------------	-----------

## 1. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai negara hukum meyakini bahwa kekuasaan tertinggi negara ialah hukum, karena itu baik raja, penguasa, dan rakyat serta negara sendiri tunduk terhadap hukum. Konsep kedaulatan ini kemudian melahirkan negara hukum yang mempunyai unsur utama bahwa setiap tindakan negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum.<sup>1</sup>

Sebagai negara hukum, Negara Indonesia juga merupakan negara yang mempraktikkan teori Hierarchy Norma Hukum (*Stufenbau Theory*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan disempurnakan oleh Hans Nawiasky.<sup>2</sup> Dalam *Stufenbau Theory*, Kelsen mengemukakan pendapatnya bahwa norma itu berjenjang dan bertingkat-tingkat dalam suatu susunan hierarki. Norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan

---

<sup>1</sup> Rudy, Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 7 (3), 2013, hlm. 260.

<sup>2</sup> Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 57-58.

dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (Inferior ) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.<sup>3</sup>

Tanda diadopsinya teori tersebut dapat terlihat dari diakuinya perjenjangan/hierarki norma peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan perubahan terakhirnya yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Melalui Pasal 7 ayat (1) telah ditetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang 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.

---

<sup>3</sup> Aziz Syamsuddi, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15. Dalam literatur berbeda, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis fungsi dan Materi Muatan* (Jogjakarta: Kanisius, 2007) hlm. 45, dijelaskan bahwa: Hans Nawiasky mengembangkan teori tersebut dan membuat Tata Susunan Norma Hukum Negara (*die Stufenordnung der Rechtsnormen*) dalam empat tingkatan. Keempat tingkat tersebut, yaitu:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara) atau *Grundnorm* (menurut teori Kelsen);
- b. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
- c. *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal); dan
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

Kemudian melalui Pasal 8 ayat (1) undang-undang yang sama, diakui pula jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) diatas, yaitu 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.

Kesemua peraturan yang berada di luar peraturan perundang-undangan tersebut kemudian dapat disebut sebagai “Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan”. Peraturan-peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan secara praktik merupakan jenis tindak administrasi yang dikeluarkan oleh instansi atau lembaga negara sesuai dengan kewenangannya masing-masing.<sup>4</sup> Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan juga dapat dikatakan sebagai hukum yang mengatur terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*).<sup>5</sup>

Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 khususnya Pasal 7 dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan suatu wadah pemuat hukum berada di dalam atau di luar hierarki peraturan perundang-undangan, yang kemudian dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan murni atau tergolong untuk melaksanakan suatu kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan di luar hierarki

---

<sup>4</sup> Herman dan Firman Muin. *Sistematika, Jenis, Hierarki Peraturan Perundang Undangan di Indonesia*. Jurnal Komunikasi Hukum Vol 4(2), 2018, hlm. 90.

<sup>5</sup> Muhammad Reza Winata. *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)* Jurnal Negara Hukum Vol 9(1), 2018, hlm. 78.

peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011<sup>6</sup>. Mengamati eksistensi Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, nampak memiliki ambivalensinya sendiri. Di satu sisi Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat dipandang sebagai peraturan perundang-undangan murni. Akan tetapi di sisi lain, dalam praktek ada yang berwatak perundang-undangan dalam arti mengikat secara umum berdasarkan materi muatan yang terkandung di dalamnya.

Materi muatan Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan yang ideal hanyalah yang berwatak mengikat secara terbatas kepada tata usaha negara seperti Pedoman Kerja, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Tekhnis (Juknis), Surat Edaran (SE), pengumuman hanya berlaku internal institusional, sehingga diharapkan tidak mengacaukan struktur dan hirearki peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>7</sup>

Pada praktiknya saat ini materi muatan yang terkandung di dalam Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, tidak hanya bersifat institusional dan berlaku ke dalam lembaga/ instansinya sendiri, tetapi Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ini ada pula yang bersifat peraturan perundang-undnagan murni dan berlaku pada masyarakat secara umum.<sup>8</sup> Sebagai contoh, adanya Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara di Mahkamah Konstitusi yang berisikan mengenai tata cara beracara di Mahkamah Konstitusi yang ditujukan bagi masyarakat umum sebagai subjek-subjek hukum

---

<sup>6</sup> Dian Agung Wicaksono. *Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr dalam Hierarki peraturan perundang- Undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang adil di Indonesia*. Jurnal Konstitusi Vol 10(1), 2013, hlm.148.

<sup>7</sup> Niketut Tri Srilaksmi, *Fungsi Kebijakan Dalam Negara Hukum*. Pariksa: Jurnal Hukum Agama Hindu, STAHN Mpu Kuturan Singaraja, 2020, hlm. 32.

<sup>8</sup>Irfan Ardyan Nusant, *.Analisis terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi Vol. 4(1), 2021, hlm. 55.

(*legal subjects*) yang tengah beracara di Mahkamah Konstitusi.<sup>9</sup> Padahal seharusnya Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang mengikat umum.<sup>10</sup> Hal ini menunjukkan pula terdapat disharmoni antara materi muatan dengan jenis peraturan yang mengaturnya.

Selain itu permasalahan mengenai keberlakuan Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, ternyata telah menimbulkan berbagai permasalahan peraturan di dalam aspek kehidupan bernegara.<sup>11</sup> Salah satu contoh permasalahan yang timbul karena kerancuan tata urutan Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ini dapat dilihat pada bidang pertanahan. Persoalan pertanahan menjadi masalah paling krusial yang dihadapi bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia sendiri telah memiliki Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur dasar aturan mengenai pertanahan, yaitu Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang disusul berbagai peraturan perundang-undangan lainnya serta dituangkan pula dalam peraturan lembaga maupun Peraturan Menteri. Namun pada kenyataannya permasalahan pertanahan tidak juga bisa diatasi, dan masalah pertanahan justru semakin kompleks dengan adanya peraturan yang diharapkan bisa mengatasi masalah ini malah kontradiktif dan saling tumpang-tindih.

---

<sup>9</sup> Reisa Malida, *Rekonstruksi Peraturan Mahkamah Konstitusi (Telaah Ketatanegaraan Terhadap Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi)*, Skripsi, 2013, (Bandar Lampung: FH Unila), hlm. 4,

<sup>10</sup> Maria Farida, *Op.cit.*, hlm 105, menyatakan bahwa mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, atau peraturan yang mengikat umum; namun demikian mahkamah Konstitusi tetap berwenang membentuk peraturan yang mengikat ke dalam (*interne regeling*).

<sup>11</sup> Radita Ajie, *Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13(02), 2016, hlm. 111 - 120.

Sebagai contoh lain ketidaksesuaian ini terjadi juga pada Peraturan Menteri/Kepala BPN yang didasarkan atas Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) dalam bidang pertanahan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan menteri/kepala BPN yang terbit antara tahun 1961-2010 nyatanya mengandung ketidaksesuaian antara jenis materi muatan dan bentuk hukum peraturannya. Situasi disharmoni dan ketidaksinkronan pengaturan pendaftaran tanah tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan.<sup>12</sup>

Beberapa peneliti lain telah menyadari adanya disharmonisasi dalam peraturan kebijakan yang ada, diantaranya disusun dalam “Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undang Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”<sup>13</sup> yang disusun oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI 2010 dibawah pimpinan Noor M Aziz. Selanjutnya juga terdapat penelitian yang dilakukan oleh Soegiyono, yang berjudul “Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup>Tim Peneliti FH Unila, *Laporan Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Mengenai Pendaftaran Tanah*, (Kerjasama Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Lampung). Bandar Lampung, 2012, hlm. 2.

<sup>13</sup> Noor M Aziz, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undang Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2010.

<sup>14</sup> Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, 2017, hlm. 56.

Namun demikian, belum ada yang meneliti secara lebih dalam terkait hakikat Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan yang menimbulkan tumpang tindihnya dan disharmonisasi Peraturan perundang-undangan yang ada. Sehingga dengan dilakukannya restrukturisasi melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan dapat ikut mendukung terbentuknya harmonisasi sosial dengan harapan dapat menjadi panduan bagi lembaga tata usaha negara dalam membuat peraturan yang harmonis dan tepat. Berdasarkan hal tersebut peneliti merasa perlu melakukan kajian lebih mendalam mengenai Reposisi Peraturan di Luar Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Hierarki *Stufenbau Theory* di Indonesia.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. Permasalahan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, peneliti merumuskan permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimanakah kedudukan Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen ?
- b. Apakah dibutuhkan restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ?

### **2. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian tesis meliputi substansi penelitian, yaitu bidang Hukum Kenegaraan pada umumnya, dan lebih dikhususkan lagi pada lingkup ilmu perundang-undangan yang akan membahas mengenai kedudukan Peraturan

di luar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen dan restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan untuk harmonisasi keberlakuan peraturan kebijakan berdasarkan materi muatannya.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian mengenai uraian permasalahan diatas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan Kedudukan Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen.
- b. Untuk menganalisis Restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan.

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Secara Teoritis**

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan perkembangan hukum ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan kedudukan Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen dan restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan untuk harmonisasi keberlakuan berdasarkan materi muatannya.

## **b. Secara Praktis**

Diharapkan dapat menjadi bahan rujukan mahasiswa, civitas akademi maupun praktisi terkait dengan pengembangan keilmuan hukum ketatanegaraan dengan kedudukan peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen dan restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan. Serta, sebagai salah satu syarat penulis untuk meraih gelas Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

## **D. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teori**

#### **a. *Stufenbau Theory***

Hans Kelsen dalam teori hirarki norma (*Stufenbau Theory*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hirarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri, yang bersifat hipotetis dan fiktif yaitu yang dikenal dengan istilah *grundnorm* (norma dasar).<sup>15</sup>

Teori tentang jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).<sup>16</sup> Menurut Adolf Merkl suatu norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga

<sup>15</sup>Taufiqurohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 54.

<sup>16</sup>Putera Astomo. *Perbandingan Pemikiran Hans Kelsen Tentang Hukum Dengan Gagasan Satjipto Rahardjo Tentang Hukum Progresif Berbasis Teori Hukum*. Yustisia, 2014, hlm. 8.

menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.<sup>17</sup>

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.<sup>18</sup>

Hans Nawiasky, mengembangkan teori Hans Kelsen tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.<sup>19</sup>

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:<sup>20</sup>

---

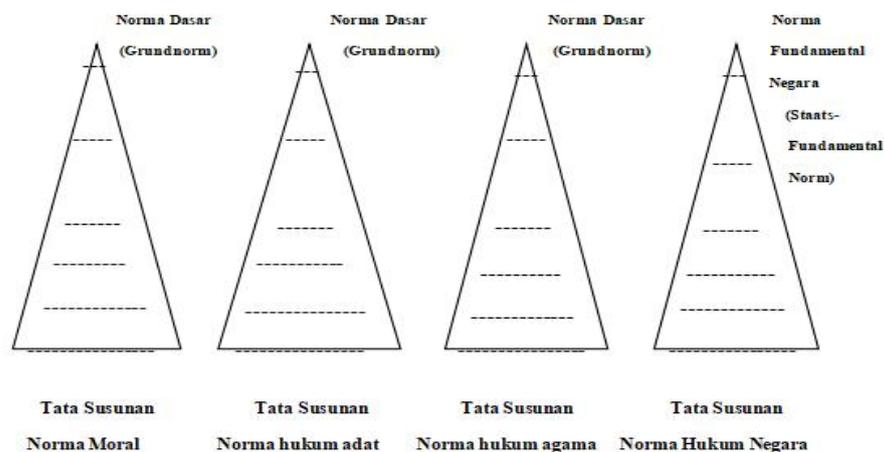
<sup>17</sup> Maria Farida, *Loc. cit.*, hlm. 41.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 44.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

1. Kelompok I : ***Staatsfundamentalnorm*** (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : ***Staatsgrundgesetz***(Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : ***Formell Gesetz*** (Undang-Undang Formal); dan
4. Kelompok IV : ***Verordnung & Autonome Satzung*** (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).



Menurut teori Kelsen-Nawiasky, *grundnorm* atau *staatsfundamentalnorm* adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan (*presupposed*), tidak tertulis, ia tidak ditetapkan (*gesetz*), tetapi diasumsikan, tidak termasuk tatanan hukum positif, berada di luar namun menjadi dasar keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif, dan bersifat meta-juristic.<sup>21</sup>

Kelsen juga mengemukakan bahwa semua norma hukum adalah milik satu tata urutan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali secara langsung maupun tidak, kepada konstitusi yang pertama<sup>22</sup>. Bahwa konstitusi yang

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup> Diyaul Hakki, Abid Zamzami, Noorhuda Muchsin. *Kepastian Yuridis Pancasila Sebagai Staatsfundamentalnorm Dalam Negara Hukum Republik Indonesia*. Jakarta, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 28(7), hlm. 4166.

pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.<sup>23</sup>

Suatu norma yang mengatur pembuatan norma lain adalah dilaksanakan dalam pembuatan norma lain tersebut. Pembuatan norma hukum adalah suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi, dan pelaksanaan hukum dari norma yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan norma yang lebih rendah.<sup>24</sup>

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi.<sup>25</sup> *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>26</sup>

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, apabila dibandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Attamimi tentang struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>27</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).

---

<sup>23</sup>Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006, hlm. 99.

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 118.

<sup>25</sup>Anik Kunantiyorini. *Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum*. Pena Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, 2014, hlm. 103.

<sup>26</sup>Maria Farida, *Loc.cit.*

<sup>27</sup>Anik Kunantiyorini, *Op.cit.*, hlm. 101.

2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota.

Pancasila dilihatnya sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan pengemudi. Hal ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide yang tercantum dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.<sup>28</sup> Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari apa yang tercantum dalam Pancasila.

Dalam konteks lain di Indonesia, Pancasila sendiri dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan bagian terpenting dari UUD 1945 dan disepakati oleh MPR 1999 untuk tidak diubah sama sekali. Pembukaan dikatakan sebagai bagian terpenting karena disanalah tertuang norma fundamental negara (*staatsfundamental norm*), tujuan bangsa dan tujuan bangsa inilah merupakan hasil kontrak kenegaraan antara rakyat dan negara.<sup>29</sup>

#### **b. Kebijakan Publik**

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” ( apapun yang dipilih pemerintah untuk

---

<sup>28</sup> Amien Ru'ati, Garciano Nirahua, Ronny Soplantila. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final Dan Mengikat di Indonesia*. Pattimura Legal Journal 1(1), 2022, hlm, 23.

<sup>29</sup> Rudy, *Kedudukan Dan Arti Penting Pembukaan Uud 1945*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum

dilakukan atau untuk tidak dilakukan).<sup>30</sup> Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata.<sup>31</sup> Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”.<sup>32</sup> Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut kebijakan publik diartikan sebagai semua perbuatan yang dilakukan oleh Pemerintah ataupun tidak

---

<sup>30</sup> Nur Chumairo, Aan Warul Ulum. *Analisis Penanganan Wabah COVID-19 dalam Perspektif Model Collaborative Governance (Studi Kasus pada Desa Karang Rejo, Kecamatan Purwosari, Kabupaten Pasuruan)*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol 10(3), 2021, hlm.181.

<sup>31</sup> Uchaimid Biridlo'i Robby, dan Wiwin Tarwini. *Inovasi pelayanan perizinan melalui OSS: Study Pada Izin Usaha di DPMPTSP Kabupaten Bekasi*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Vol 10(2), hlm. 52.

<sup>32</sup> Zoraya Alfathin Rangkuti, M. Ridwan Rangkuti. *Komunikasi Kebijakan Publik dalam Implementasi Program E-Parking Kota Medan*. Kalijaga Journal of Communication Vol 3(2),2020, hlm. 148.

dilakukan oleh pemerintah guna mencapai tujuan tertentu yang berguna untuk guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik dibuat oleh lembaga publik atau seseorang yang memiliki otoritas dalam hal ini secara umum adalah pemerintah.<sup>33</sup> Kebijakan publik tersebut adalah keputusan yang dibuat setelah adanya isu atau permasalahan pada masyarakat dengan isu-isu atau problem tertentu. Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui.<sup>34</sup> Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*,<sup>35</sup> maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

## 2. Konseptual

Konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang diteliti.<sup>36</sup> Pengertian istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Restrukturisasi adalah penataan kembali dengan tujuan agar struktur atau tatanannya baik.
- b. Redefinisi adalah kemampuan merumuskan batasan dengan melihatnya dari sudut lain, bukan dari cara yang lazim.

---

<sup>33</sup> Sholih Muadi, Ismail, Ahmad Sofwani. *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*. Jurnal Review Politik, vol. 06(02), 2016, hlm. 215.

<sup>34</sup> Agus Dedi , Ung Runalan Sudarmo. *Implementasi kualitas kebijakan public dalam Perda Kabupaten Ciamis Nomor 10 Tahun 2012 tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan*. *Journal of Management Review*, vol 3(3), 2019, hlm. 5.

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2007, hlm. 48.

- c. Reposisi adalah penempatan kembali ke posisi semula; penataan kembali posisi yg ada; penempatan ke posisi yg berbeda atau baru.<sup>37</sup>

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk Lebih terarahnya penulisan tesis ini memerlukan sistematika yang jelas dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pembahasan. Berkaitan dengan itu pembahasan tesis ini terdiri dari beberapa bab, yakni:

### **I. Pendahuluan**

Bab pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab antara lain yang berisikan tentang; latar belakang masalah, permasalahan dan ruang lingkup penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori dan konseptual.

### **II. Tinjauan Pustaka**

Bab kedua mengkaji lebih mendalam tentang tinjauan pustaka. Adapun kajian pustaka yang disajikan mengenai Harmonisasi Hukum, Teori Lembaga Negara, Materi Muatan, *Stufenbau Teory*.

### **III. Metodologi Penelitian**

Bab ini membahas tentang metode yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari jenis penelitian, pendekatan masalah, data dan sumber data, prosedur pengumpulan data, prosedur pengolahan data dan analisis data. Bab ini merupakan gambaran secara jelas bagaimana penelitian ilmiah ini dilakukan.

---

<sup>37</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Online diunduh melalui <http://kbbi.web.id/> pada Kamis 24 November 2022.

#### **IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, antara lain berisikan tentang kedudukan peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen dan restrukturisasi hierarki peraturan perundang-undangan melalui redefinisi jenis dan reposisi hierarki peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan.

#### **V. Penutup**

Bab penutup berisikan tentang kesimpulan dan saran.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Harmonisasi Hukum

Istilah harmonisasi berasal dari kata harmoni (bahasa Yunani: “*harmonia*”), yaitu tertikat secara serasi dan sesuai. Ditinjau dari aspek filsafat, harmoni diartikan kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur, misalnya antara jasad seorang manusia hendaknya harus ada harmoni, kalau tidak belum dapat disebut pribadi.<sup>38</sup>

Istilah harmoni di sisi lain diartikan juga sebagai pola, seperti dibidang sosiologi, yaitu usaha untuk mempertemukan berbagai pertentangan dalam masyarakat,<sup>39</sup> diterapkan dalam hubungan-hubungan sosial ekonomi untuk menunjukkan pemikiran bahwa kebijakan sosial ekonomi yang paling sempurna hanya dapat tercapai dengan meningkatkan permusyawaratan antara berbagai anggota masyarakat, istilah ini disebut juga pola integrasi.<sup>40</sup>

Makna harmonisasi menurut Kusnu Goesniadhie, sebagai upaya maupun proses, yaitu sebagai upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hak yang bertentangan, dan kejanggalan.<sup>41</sup> Upaya atau batasan proses untuk merealisasikan keselarasan, keserasian, kecocokan dan

---

<sup>38</sup> Ni Ketut Riani. *Harmonisasi menuju pelayanan publik yang smart*. Journal Hospitality vol, 11(1),2022, hlm. 536.

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 537.

<sup>40</sup> *Ibid*.

<sup>41</sup> Gatot Irfan Wibisono. *Harmonisasi Hukum Dalam Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah Kota Bekasi*. Jurnal Reformasi Hukum, vol, XXIII (2), 2019, hlm. 208.

keseimbangan, antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau membentuk satu keseluruhan yang luhur sebagai bagian dari sistem.<sup>42</sup>

Kusnu Goesniadhie tidak saja memberikan arti dari istilah harmonisasi secara lebih lengkap, yaitu keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan, tetapi juga menentukan unsur-unsur pengertian harmonisasi dan pemaknaannya, antara lain terdiri dari:<sup>43</sup>

1. Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan;
2. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk sistem;
3. Proses atau upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan;
4. Kerjasama anantara berbagai faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Istilah harmonisasi menjadi relevan untuk digunakan dalam bidang hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, mengingat peraturan perundang-undangan memerlukan keselarasan atau keserasian agar dapat dirasakan manfaatnya oleh semua masyarakat.<sup>44</sup> Sebagai lawan kata dari harmoni adalah “disharmoni” dan istilah disharmonisasi juga sering digunakan dalam bidang hukum untuk menunjukkan terjadinya tumpang tindih (*overlapping*), saling bertentangan atau ketidakserasian antara peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

Oleh karena itu, yang dimaksud harmonisasi hukum (perundang-undangan) adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan

---

<sup>42</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum*, (Surabaya: JP Books, 2006), hlm. 62.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Ryan Kurniawan. Harmonisasi Hukum Sebagai Perlindungan Hukum bagi Pekerja pada Perusahaan Pailit Ditinjau dari Perspektif Pancasila Sila Ke-Lima. *Jurnal Wawasan Hukum* 28(01), 2013, hlm. 690.

<sup>45</sup> *Laporan Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasi ...., Loc.cit.*, hlm. 6

sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan yang harmonis.<sup>46</sup> Dengan kata lain, pengharmonisan merupakan upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, menetapkan dan membulatkan konsepsi suatu peraturan perundang-undangan lain baik yang lebih tinggi (*superior*), sederajat, maupun yang lebih rendah (*inferior*) dan lain-lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).<sup>47</sup> Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan dilakukan harmonisasi akan tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.<sup>48</sup>

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian, peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equaty, bilijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.<sup>49</sup>

Pengertian harmonisasi hukum, sering pula diidentikan dengan pengertian sinkronisasi hukum. Sinkronisasi berasal dari kata sinkron yang berarti terjadi atau berlaku pada waktu yang sama secara serentak, sedangkan sinkronisasi

---

<sup>46</sup> Aditya Yuli Sulistyawan. *Urgensi Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan Hukum Global Akibat Globalisasi*. Jurnal Hukum Progresif 7(2), 2019, hlm.176.

<sup>47</sup> Arif Firmansyah dan Malicia Evendia. *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pertambangan Mineral bukan Logam XVI(65): 30.

<sup>48</sup> Asropi, Sholahuddin Fathurrahman. 2018. Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Hukum Pasal 112 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Mizan: Jurnal Ilmu Hukum, vol 8(1), hlm. 92.

<sup>49</sup> *Ibid.*

diartikan sebagai “penyerentakan”, “keserantakan” atau “penyesuaian”. Secara literal dikenal dengan istilah “koherensi”, “konsistensi” dan “comptabiliti”.<sup>50</sup>

## B. Teori Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>51</sup>

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.<sup>52</sup>

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia<sup>53</sup>, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartil

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 27.

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61.

<sup>53</sup> Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, (Jakarta: Djembatan, 2002), hlm. 390.

sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya,<sup>54</sup> penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Jimly Asshidiqie, *Loc.cit.*, *Perkembangan ...*, hlm. 28.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 29.

Menurut Montesquieu, disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.<sup>56</sup>

Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.<sup>57</sup>

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.<sup>58</sup>

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 37.

<sup>58</sup> *Ibid.*

Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.<sup>59</sup>

Menurut Jilmy Asshidiqie,<sup>60</sup> selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.<sup>61</sup> Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>62</sup>

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 82.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. Dalam UUD Tahun 1945, lembaga-lembaga yang dimaksud, ada yang namanya disebut secara eksplisit dan ada pula hanya fungsinya yang disebutkan eksplisit. Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>64</sup> lembaga-lembaga tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsi dan segi hierarkinya. Untuk itu ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Sedangkan dari hierarki kelembagaannya Jimly Asshiddiqie mengaitkannya dengan teorinya sendiri yaitu teori tentang norma sumber legitimasi.<sup>65</sup> Berdasarkan teori tersebut, lembaga-lembaga negara dapat dibedakan ke dalam 3 lapis lembaga negara, yaitu lembaga lapis pertama yang disebut dengan “lembaga tinggi negara” yaitu lembaga-lembaga negara yang bersifat utama (*primer*) yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar; lembaga lapis kedua yang disebut dengan “lembaga negara” ada yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari Undang-Undang Dasar namun ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang-Undang; dan lembaga lapis ketiga yang disebut “lembaga daerah”.<sup>66</sup>

Selain lembaga-lembaga negara tersebut, ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat undang-undang atau peraturan yang lebih rendah, seperti peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 43-45.

Keputusan Presiden,<sup>67</sup> seperti komisi-komisi independen. Keberadaan badan atau komisi-komisi ini sudah ditentukan dalam undang-undang, akan tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada presiden atau kepada menteri atau pejabat yang bertanggung jawab mengenai hal itu.<sup>68</sup>

Bahkan banyak pula badan-badan, dewan, atau komisi yang sama sekali belum diatur di dalam undang-undang, tetapi dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya. Kadang, lembaga-lembaga negara yang dimaksud dibentuk berdasarkan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atau bahkan hanya didasarkan atas *beleid* presiden (*Presidential Policy*) saja. Lembaga-lembaga tersebut, misalnya Komisi Hukum Nasional (KHN) yang dibentuk melalui Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.<sup>69</sup>

### **C. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan**

#### **1. Teori-Teori Tentang Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang**

Materi muatan sendiri adalah isi dari setiap jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Materi muatan ini penting untuk diperhatikan agar tidak menjadi tumpang tindih pengaturan maupun penyalahgunaan wewenang. Materi muatan undang-undang misalnya, jelas tidak boleh diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden karena undang-undang

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 216.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 217.

<sup>69</sup> *Ibid.*

mempunyai karakteristik tersendiri sebagai suatu peraturan perundang-undangan tertinggi dibawah konstitusi yang dibuat bersama oleh eksekutif dan legislatif.<sup>70</sup>

Pada Mulanya istilah “materi muatan” pertama kali dipergunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang diperkenalkan kepada masyarakat sejak tahun 1979 sebagaimana dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3 Tahun 1979. Menurut A. Hamid S. Attamimi istilah “materi muatan” sebagai pengganti atau alih bahasa dari istilah (kata) Belanda “*het onderwerp*” dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet,*” yang diterjemahkan dengan “materi muatan yang khas dari undang-undang”. Adapun yang dimaksud dengan “materi muatan” menurut A Hamid S Attamimi adalah:<sup>71</sup> “*isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya*”.

Sementara itu, “materi muatan” menurut Bagir Manan<sup>72</sup> adalah “*muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu*”. Menurut Bagir Manan materi muatan undang-undang ditentukan berdasarkan tolok ukur sebagai berikut:<sup>73</sup>

1. Ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar;
2. Ditetapkan dalam undang-undang terdahulu;
3. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
4. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan
5. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

---

<sup>70</sup> Ismail Hasani & A. Gani Abdullah, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2006, hlm.35.

<sup>71</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 53.

<sup>72</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 1997, hlm. 145.

<sup>73</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind Hill Co, Jakarta, 1992, hlm. 37.

Menurut pendapat A. Hamid S. Attamimi, terdapat 9 (sembilan) butir materi muatan undang-undang,<sup>74</sup> yaitu hal-hal:

1. yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Ketetapan MPR;
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
3. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
7. yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
8. yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
9. yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Rincian butir-butir materi muatan tersebut di atas merupakan suatu pedoman untuk menguji apakah suatu materi muatan peraturan perundang-undangan termasuk ke dalam materi muatan undang-undang atau tidak.<sup>75</sup> Sedangkan mengenai peraturan perundang-undangan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),<sup>76</sup> kata perundang-undangan diartikan sebagai “yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang.” Adapun kata “undang-undang” diartikan “ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dsb) disahkan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat, badan legislatif, dsb) ditandatangani oleh Kepala Negara (Presiden, Kepala Pemerintahan, Raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.”

<sup>74</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-.., Loc. Cit* hlm. 129-130.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI Daring), (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, 2008) diakses melalui: <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php> pada Kamis 24 November 2022.

Sebagai istilah hukum, peraturan perundang-undangan sering disebutkan sebagai terjemahan *wettelijke regelingen*. Adapula yang menyebutkan bahwa istilah ini merupakan terjemahan dari *algemene verordeningen*. Menurut A. Hamid S Atamimi, apabila peraturan perundang-undangan diambil dari terjemahan *wettelijke regelingen* maka peraturan perundang-undangan mempunyai cakupan yang sempit karena di dalamnya tidak termasuk *wetten* (undang-undang), AMvB [tindakan umum pemerintah yang ditetapkan dengan *Koninklijk Besluit* (KB)], dan AMvB diterjemahkan dengan “peraturan pemerintah” yang dibuat di Belanda dan Ordonansi yang dibuat di Hindia Belanda. Apabila “peraturan perundang-undangan” merupakan terjemahan dari *algemene verordeningen*, ia mempunyai cakupan lebih luas karena termasuk didalamnya undang-undang (*wet*), peraturan pemerintah (AMvB), dan Ordonansi.<sup>77</sup>

Peraturan perundang-undangan mulai dikenal dan tumbuh sejak saat berkembangnya organisasi yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi untuk menguasai dan mengatur kehidupan masyarakat, yaitu negara. Oleh karena itu, ada anggapan bahwa peraturan perundang-undangan tidak lain dari perwujudan kekuasaan dan kehendak yang berkuasa dalam bentuk hukum. Bagir Manan dan Kuntana Magnar,<sup>78</sup> menyatakan bahwa:

*“Peraturan perundang-undangan di sini diartikan setiap keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan mengikat umum (mencakup undang-undang dalam arti formal maupun material).”*

---

<sup>77</sup> Maria Farida, *Imu Perundang.., loc.cit.*

<sup>78</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Loc. Cit*, hlm. 248.

Peraturan perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum.<sup>79</sup>

Maria Farida,<sup>80</sup> mendefinisikan peraturan perundang-undangan ke dalam 2 (dua) pengertian, yaitu “*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.”

Sementara itu, Bagir Manan<sup>81</sup> mempersamakan definisi peraturan perundang-undangan dengan pengertian Undang-Undang dalam arti materiil, yaitu setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>82</sup> di dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disebut dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sedangkan yang dimaksud dengan jenis adalah macam (peraturan perundang-undangan).

Adapun ciri-ciri dari suatu peraturan perundang-undangan menurut Satjipto Rahardjo,<sup>83</sup> adalah:

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Maria Farida, *op.cit.*

<sup>81</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar ...*, hlm. 3.

Bagir Manan menyamakan istilah peraturan perundang-undangan dengan istilah undang-undang dalam arti materiil.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 83-84.

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas;
2. Bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Dalam setiap peraturan, lazimnya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

## 2. Materi Muatan Peraturan Kebijakan

Peraturan Kebijakan merupakan hukum tertulis (yang berarti dia bukan hukum tertulis secara konkrit, tapi diperlakukan seakan-akan hukum).<sup>84</sup> Sumber kewenangan pejabat publik dapat mengeluarkan peraturan kebijakan yaitu melalui diskresi. Diskresi adalah keleluasaan untuk bertindak tapi masih bersumber pada asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Governmance*). Dikembalikan pada kondisi objektif yang dihadapi, meskipun harus menyimpang dari aturan namun tujuan utama untuk kepentingan orang banyak lebih diutamakan.<sup>85</sup>

Ciri-ciri suatu tindakan yang dilakukan pejabat publik merupakan peraturan kebijakan yaitu:<sup>86</sup>

1. Pembentukan Peraturan Kebijakan tidak didasarkan atau diperintahkan secara tegas di dalam Undang-Undang;
2. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak/diskresi yang dimiliki pejabat administrasi negara yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan yang memberikan ruang kebebasan bagi pejabat administrasi negara untuk atas inisiatif sendiri mengambil suatu tindakan;
3. Isi suatu peraturan kebijakan bersifat fleksibel dan umum tanpa menjelaskan pada publik tentang cara bagaimana/menurut prosedur apa yang seharusnya dilakukan pejabat administrasi negara didalam melaksanakan diskresi yang dimilikinya.

<sup>84</sup> Slamet Tri Wahyudi. *Problematika Penerapan Pidana Mati Dalam Konteks Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jurnal Hukum dan Peradilan, vol 1(2), 2012, hlm. 229.

<sup>85</sup> Yasminingrum. *Sikap Tindak Diskresi Polisi Dan Implementasinya*. Jurnal Ilmiah Hukum Dan Dinamika Masyarakat, vol 5(1), hlm. 87.

<sup>86</sup> *Ibid.*

Yang menjadi batas-batas atau koridor agar pejabat publik administrasi negara tidak menyimpang dari diskresi yang ia miliki:<sup>87</sup>

1. Prinsip-prinsip atau asas-asas umum pemerintahan yang baik;
2. Kondisi objektif yang dihadapi pada saat pejabat administrasi tersebut untuk bertindak atau tidak bertindak.

Awal mula lahirnya peraturan kebijakan di Belanda diduga sebagai bentuk tindakan tata usaha negara yang menyimpang dari apa yang menjadi kewenangannya (penyimpangan hukum). Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dipandang sebagai penyimpangan kewenangan tata usaha negara, mengingatkan para pakar hukum administrasi Belanda kepada bahaya "*clandestine wetgeving*" yang disinyalir van Vollenhoven sebagai gejala kemunculan produk perundang-undangan yang nyata dibuat pejabat tata usaha negara (*hat verschijnsel doelt van wetgeving in concreto door de administratie*).<sup>88</sup>

Istilah *beleidsregel* digunakan pada tahun 1982, dalam risalah yang disusun oleh *commissie wetgevingsvraagstukken*, walaupun digunakan secara bersamaan dengan istilah-istilah *pseudo-wetgeving*, "*bekang makingan van voorgenomen beleid*", "*algemene beleidsregels*". Dalam tahun 1982 pula, kelompok kerja (*staartwerkgroep wet algemene regels van bestrecht (Wet ARB)*) juga menggunakan istilah *beleidsregels* dalam rancangan mereka.<sup>89</sup>

Dalam perkembangannya peraturan kebijakan telah diterima sebagai suatu kebutuhan dalam mengisi praktek tata usaha negara dimana tindakannya tersebut tidak dituntun secara tuntas oleh suatu peraturan perundang-undangan yang ada. Sesungguhnya keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan

---

<sup>87</sup>*Ibid.*

<sup>88</sup>*Ibid.*

<sup>89</sup>*Ibid.*

kewenangan bebas dari pemerintah yang dikenal dengan istilah *Freies Ermessen*. Dengan kata lain kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan peraturan kebijakan didasarkan pada asas kebebasan bertindak yang dimilikinya (*beleidsvrijheid atau beorde lingsvrijheid*).<sup>90</sup>

Markus Lukman<sup>91</sup> menguraikan bahwa *Freies Ermessen* dalam bahasa Jerman berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang bebas, tidak terikat dan merdeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu.<sup>92</sup>

Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *Freies Ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus dituntut sepenuhnya oleh peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan tumbuh dan bermula dari adanya produk tata usaha negara atas dasar penggunaan *Freies Ermessen* yang menjadi suatu kemutlakan pada tipe negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>93</sup>

*Freies Ermessen* ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *welfare state*, yang menegaskan bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahkan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara dalam

---

<sup>90</sup> *Ibid*

<sup>91</sup> Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Mated Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: Universitas Padjadjaran, 1996, hlm. 205.

<sup>92</sup> Tri Suhendra Arbani . *Penggunaan dan Batas Diskresi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Widya Pranata Hukum, vol 1(2), 2019, hlm. 180.

<sup>93</sup> *Ibid*.

menjalankan fungsi-fungsinya.<sup>94</sup> Apabila dihubungkan dengan Negara Republik Indonesia *freies ernessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yang menegaskan “untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia, yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial.”<sup>95</sup>

Pemerintah dalam konsepsi *welfare state* memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundangan yang mengaturnya.” Melainkan sebaliknya diharuskan menemukan dan memberikan penyelesaian sesuai prinsip *freies ernessen* yang diberikan kepadanya.<sup>96</sup>

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ernessen*, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies ernessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku.<sup>97</sup>

*Freies Ermessen* itu sendiri lahir secara sadar oleh pembuat peraturan perundang-undangan karena tidak dapat mengaturnya secara tuntas dan tepat, sehingga diberi ruang kebebasan kepada tata usaha negara untuk

---

<sup>94</sup> Hidayat, Teuku Arif. *Reformulasi Tindak Pidana Korupsi dalam Kaitan Rendahnya Realisasi Keuangan Negara Dikarenakan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jurnal Ilmu Hukum, vol 7(1), 2017, hlm. 65.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

menentukan sendiri apa yang selayaknya dilakukan<sup>98</sup> Bila demikian, *Freies Ermessen* sendiri tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, terlebih lagi peraturan kebijakan sungguh tidak dapat disebut sebagai bagian dari dan bentuk peraturan perundang-undangan.<sup>99</sup>

Dewasa ini peraturan kebijakan ada yang sifatnya peraturan murni dan berlaku secara umum dari yang seharusnya tidak berupa peraturan murni dan tidak umum, melainkan hanya bersifat institusional dan berlaku ke dalam. J.H. Van Kreveld<sup>100</sup> mengemukakan, ciri utama dari peraturan kebijakan adalah:

1. Pembentukan peraturan kebijakan tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas bersumber dari atribusi atau delegasi undang-undang.
2. Pembentukannya dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada badan atau pejabat tata usaha untuk atas inisiatif tersendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur maupun penetapan.
3. Redaksi atas isi peraturan bersifat luwes dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana seharusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan (dikenai) suatu peraturan.
4. Redaksi peraturan yuridis kebijakan di negara belanda ada yang dibentuk mengikuti format peraturan perundangan biasa, dan diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah, walaupun di dalam konsiderannya tidak menunjuk kepada undang-undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan.
5. Dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh pihak pejabat atau badan tata usaha negara yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu.

Ciri-ciri tersebutlah yang membedakan peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan murni yang secara nyata, tegas, dan jelas diperintahkan pembentukannya oleh peraturan perundang-undangan tingkat atasan (bersifat atribusi dan delegasi). Walaupun peraturan kebijakan berbeda

<sup>98</sup> Sufriadi. *Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*. Jurnal Yuridis, vol 1(1), 2014, hlm. 60.

<sup>99</sup>*Ibid.*

<sup>100</sup>Markus Lukman, *Loc.cit.*, hlm. 121.

dengan peraturan perundang-undangan murni, namun dalam praktek secara hukum ia diberlakukan dan dilaksanakan sebagaimana layaknya peraturan perundang-undangan biasa.<sup>101</sup>

Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, akan tetapi di dalam banyak hal peraturan kebijakan juga berwatak peraturan perundang-undangan seperti mengikat secara umum di mana masyarakat tidak ada pilihan lain kecuali mematuhiya.<sup>102</sup>

Segi bentuk dan formatnya peraturan kebijakan menyerupai peraturan perundang-undangan lengkap dengan pembukaan berupa konsideran “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuhnya yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian bab serta penutup.<sup>103</sup>

Peraturan kebijakan ideal hanyalah yang berwatak mengikat secara terbatas kepada tata usaha negara seperti Pedoman Kerja, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis), Surat Edaran (SE), pengumuman hanya berlaku intern institusional, sehingga diharapkan tidak mengacaukan struktur dan hirarki peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Enrico Simanjuntak. Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum. *Jurnal Konstitusi*, vol 16(1), 2019, hlm. 95.

<sup>102</sup> Muhammad Zulfadli, Kasman Abdullah, Fuad Nur. *Penegakan Hukum Yang Responsif Dan Berkeadilan Sebagai Instrumen Perubahan Sosial Untuk Membentuk Karakter Bangsa*. Seminar Nasional “Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial Membentuk Karakter Bangsa Dalam Rangka Daya Saing Global. 2016, hlm. 270.

<sup>103</sup> Firdaus Arifin. *Pengujian Peraturan Kebijakan Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*. *Jurnal Litigasi (e-Journal)* Vol. 22(1), 2021, hlm. 145.

<sup>104</sup> *Ibid.*

#### D. *Stufenbau Theory*

Hans Kelsen mengemukakan teori Hierarchy Norma Hukum (*Stufenbau Theory-Stufenbau des Recht*).<sup>105</sup> Hans Kelsen dalam teori hirarki norma (*stufenbau theory*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hirarki.<sup>106</sup> Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri, yang bersifat hipotetis dan fiktif yaitu yang dikenal dengan istilah *grundnorm* (norma dasar).<sup>107</sup>

Hans Nawiasky menyempurnakan *StufenbauTheory* yang dikembangkan oleh gurunya, Hans Kelsen. Hans Nawiasky mengembangkan teori tersebut dan membuat Tata Susunan Norma Hukum Negara (*die Stufenordnung der Rechtsnormen*) dalam empat tingkatan. Keempat tingkat tersebut, yaitu:<sup>108</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara) atau *Grundnorm* (menurut teori Kelsen);
2. *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
3. *Formell Gezets* (Undang-Undang Formal); dan
4. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonomi).

Menurut teori Kelsen-Nawiasky, *grundnorm* atau *staatsfundamentalnorm* adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan (*presupposed*), tidak tertulis, ia tidak ditetapkan (*gesetz*), tetapi diasumsikan, tidak termasuk tatanan hukum positif,

---

<sup>105</sup> Heriyono Tardjono. 2016. *Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jurnal Renaissance, vol 1(2), hlm. 70.

<sup>106</sup> Safi. *Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia*. Jurnal Rechtidee, 2016, vol 11(2), hlm. 215.

<sup>107</sup> Taufiqurohman Syahuri, *Loc.cit.*

<sup>108</sup> Maria Farida, *Loc.cit.*, hlm. 39.

berada di luar namun menjadi dasar keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif, dan bersifat meta-juristic.<sup>109</sup>

Kelsen juga mengemukakan bahwa semua norma hukum adalah milik satu tata urutan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali secara langsung maupun tidak, kepada konstitusi yang pertama. Bahwa konstitusi yang pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang di preposisikan, dan formulasi preposisitersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.<sup>110</sup>

Suatu norma yang mengatur pembuatan norma lain adalah dilaksanakan dalam pembuatan norma lain tersebut. Pembuatan norma hukum adalah suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi, dan pelaksanaan hukum dari norma yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan norma yang lebih rendah.<sup>111</sup>

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup>*Ibid.*

<sup>110</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit, Teori...* hlm. 99-100.

<sup>111</sup>*Ibid.*, hlm. 118.

<sup>112</sup> Maria Farida, *Loc.cit.*

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, kita dapat membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Attamimi tentang struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>113</sup>

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota.

Pancasila dilihatnya sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan pengemudi. Hal ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide yang tercantum dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.<sup>114</sup> Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari apa yang tercantum dalam Pancasila.

Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodynamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut<sup>115</sup>

1. Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.

---

<sup>113</sup>*Ibid.*

<sup>114</sup> Amien Ru'ati, Garciano Nirahua, Ronny Soplanti, *Analisa Kekuatan Eksekutorial. Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final Dan Mengikat di Indonesia*. Pattimura Legal Journal, 1(1) 2022, hlm. 22.

<sup>115</sup> W. Friedmann, *Teori & Filasafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Judul Asli: *Legal Theory*, Penerjemah: Mohamad Arifin, Cetakan Kedua, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993, hlm. 170.

2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Pendekatan yang dilakukan oleh Kelsen disebut *The Pure Theory of Law* (Teori Hukum Murni), mendapatkan tempat tersendiri karena berbeda dengan dua kutub pendekatan yang berbeda antara mazhab hukum alam dengan positivisme empiris. Beberapa ahli menyebut pemikiran Kelsen sebagai “jalan tengah” dari dua aliran hukum yang telah ada sebelumnya.

### III. METODE PENELITIAN

#### A. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif (*normative legal reserch*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan pengkajian perundang-undangan yang berlaku dan diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu.<sup>116</sup>

#### B. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*)<sup>117</sup> dengan mengikuti langkah-langkah sebagai berikut<sup>118</sup> :

- a. Mengidentifikasi sumber hukum yang menjadi dasar rumusan masalah;
- b. Mengidentifikasi pokok bahasan dan sub pokok bahasan yang bersumber dari rumusan masalah;
- c. Mengidentifikasi dan menginventarisasi sumber data, ketentuan-ketentuan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berdasarkan rincian sub pokok bahasan;

---

<sup>116</sup> Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 56.

<sup>117</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta, 2005, hlm. xx

<sup>118</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 88.

- d. mengkaji secara komprehensif analitis sumber data primer, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan;
- e. hasil kajian sebagai jawaban permasalahan dideskripsikan secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis dalam bentuk laporan hasil penelitian atau karya tulis ilmiah.

### **C. Jenis dan Sumber Data**

Data merupakan hal yang paling penting dalam suatu penelitian, karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.<sup>119</sup> Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang berasal dari sumber kepustakaan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat,<sup>120</sup> adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>119</sup>*Ibid.*

<sup>120</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar ...*, hlm. 52.

Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>121</sup> antara lain buku-buku literatur ilmu hukum, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal hukum, makalah dan artikel, serta bahan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>122</sup> misalnya:

- a) Kamus Hukum Belanda-Indonesia;
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- c) Kamus Kantong Indonesia-Belanda-Indonesia.

## **D. Metode Pengumpulan Data & Pengolahan Data**

### **1. Metode Pengumpulan Data**

Dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan untuk membantu dalam proses penelitian, maka peneliti menggunakan prosedur pengumpulan data, yaitu menggunakan Studi Kepustakaan. Studi Kepustakaan adalah suatu prosedur data dengan cara membaca, memahami, dan mengutip sumber data berupa bahan

---

<sup>121</sup>*Ibid.*

<sup>122</sup>*Ibid.*

hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan tersier yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas.

## **2. Metode Pengolahan Data dan Bahan Hukum**

Data dan bahan hukum yang diperoleh selanjutnya diolah dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi data, yaitu dilakukan setelah semua data dikumpulkan kemudian diidentifikasi dengan cara memberikan tanda terhadap data penelitian penelitian.
- b. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data menurut kelompok-kelompok yang ditentukan sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis sesuai dengan penelitian yang dilakukan.
- c. Editing, yaitu memeriksa dan memperbaiki data yang dianggap salah.

## **3. Analisis Data**

Setelah data-data tersebut tersusun secara sistematis sesuai dengan pokok-pokok pembahasan bidang penelitian, maka data-data tersebut dianalisis secara kualitatif deskriptif yaitu menginterpretasikan data-data dalam bentuk uraian kalimat sehingga diharapkan dari data-data tersebut di dapat penjelasan mengenai kedudukan peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen dan restrukturisasi hierarki melalui redefinisi jenis serta reposisi hierarki peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan.

## IV. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah peneliti paparkan di dalam Pembahasan, dapat disimpulkan bahwa :

1. Ditinjau dari perspektif *Stufenbau Theory* Hans Kelsen, kedudukan peraturan-peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan merupakan peraturan yang dipandang sebagai peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan Otonom (*autonomer satzung*) yang berada pada hierarki Kelompok IV yaitu *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom ).
2. Berdasarkan redefinisi jenis terhadap Peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan, dapat didefinisikan sebagai peraturan kebijakan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang dan bersumber dari kewenangan pembentukannya diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan dan kewenangan ini bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan. Selanjutnya dengan dilakukannya Reposisi Hierarki Peraturan diluar hierarki peraturan perundang-undangan diperoleh kedudukan sbb:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan MK, Peraturan MA dan Peraturan BPK;
6. Peraturan Menteri, Peraturan Komisi Yudisial, Peraturan Bank Indonesia, (dan badan, lembaga, atau komisi setingkat lainnya yang dibentuk dengan Undang-Undang);
7. Peraturan Daerah Provinsi;
8. Peraturan Gubernur;
9. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
10. Peraturan Bupati/Walikota; dan
11. Peraturan Kepala Desa.

## **B. Saran**

1. Peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan Otonom (*autonomer satzung*) hendaklah dibuat dengan mengacu dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berada diatas hierarkinya sehingga tidak menimbulkan tumpang-tindih dan keraguan bagi masyarakat dalam melaksanakan peraturan tersebut.
2. Diperlukan restrukturisasi melalui redefenisi dan reposisi jenis peraturan di luar peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki kedudukan masing-masing peraturan tersebut agar eksistensi negara hukum Indonesia

tidak terancam dengan hadirnya peraturan kebijakan. Dalam meletakkan kedudukan masing-masing Peraturan-peraturan di luar peraturan perundang-undangan tersebut seharusnya dilakukan dengan melakukan pemetaan masing-masing peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ada berdasarkan materi muatan yang terkandung di dalamnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Abdulkadir Muhammad. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Aziz Syamsuddi. 2011. Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika.
- Manan, B., & Magnar, K. 2008. *Peraturan Kebijakan*. Varia Peradilan, Desember.
- Hans Nawiasky. 1948. *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedeln /Zurich/koln, Benziger, cet. 2.
- I Gde Pantja Astawa. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumi.
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis,Serta Disertasi*. Bandung, Alfabeta.
- Joeniarto, 2012. *Sejarah Ketata Negara republik Indonesia*, cet pertama, Jakarta : Bina Aksara.
- Kusnu Goesniadhie, dalam Tisnanta et all. 2012. *Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pendaftaran Tanah, Kerjasama FH Unila-BPN RI*.
- Kusnu Goesniadhie. 2006. *Harmonisasi Hukum*. Surabaya: JP Books.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius.
- Notonegoro, 1988, *Pancasilah Dasar Falsafah Negara*, (Kumpulanm 3 pokok uraian persoalan tentang pancasila), cet. 7. Jakarta : Bina Aksara.
- Noor M Aziz. 2010. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat

Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.

Safri Nugraha dkk. 2005. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tim Peneliti FH Unila, 2012. *Laporan Kegiatan Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pendaftaran Tanah*, (Kerjasama Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Lampung. Bandar Lampung.

Soerjono Soekanto. 1983. Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: Rineka Cipta

Satjipto Raharjo. 2014. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Sholih Muadi, Ismail, Ahmad Sofwani. 2016. Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. Jakarta: Sinar Grafika.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Jakarta: Prenada Media.

Putera Astomo. 2014. Perbandingan Pemikiran Hans Kelsen Tentang Hukum Dengan Gagasan Satjipto Rahardjo Tentang Hukum Progresif Berbasis Teori Hukum. Jakarta: Yustisia.

Soegiyono, 2019. Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Jakarta.

W. Friedmann, 1993. *Teori & Filasafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Judul Asli: *Legal Theory*, Penerjemah: Mohamad Arifin, Cetakan Kedua. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

### **Penelitian:**

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. Jakarta: Desertasi, Universitas Indonesia.

Markus Lukman, 1996. *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Mated Hukum Tertulis Nasional*, Desertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.

Reisa Malida. 2013. *Rekonstruksi Peraturan Mahkamah Konstitusi (Telaah Ketatanegaraan Terhadap Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi)*, Skripsi. Bandar Lampung: FH Unila.

### **Jurnal:**

Aan Eko Widiarto. 2019. *Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi 16(1) :23-42.

Aditya Yuli Sulistyawan. 2019. *Urgensi Harmonisasi Hukum Nasional Terhadap Perkembangan Hukum Global Akibat Globalisasi*. Jurnal Hukum Progresif 7(2):171-181.

Abustan.2017. *Penataan Lembaga Negara Refleksi Penguatan Sistem Presidensial*. Jurnal Al'Adl, Volume IX(2): 214-195.

Ali Sodikin. 2021. *Ambiguitas Perlindungan Hukum Penyandang Disabilitas Dalam Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia 18(1): 31-44.

Atang Hermawan Usman. 2014. *Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum Di Indonesia*. Jurnal Wawasan Hukum 30(1): 26-53.

Abid Zamzami. 2021. *Harmonisasi Negara Dan Pancasila Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19*. Jurnal Jatiswara 36(1):62-71.

Aji Wahyudi. *Implementasi Rencana Strategis Badan Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Dalam Upaya Pengembangan Badan Usaha Milik Desa Di Kabupaten Kotawaringin Barat*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik 2(2):101-105.

Amien Ru'ati, Garciano Nirahua, Ronny Soplanti. 2022. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final Dan Mengikat di Indonesia*. Pattimura Legal Journal, 1(1) 2022: 15 – 29.

Asropi, Sholahuddin Fathurrahman. 2018. *Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Hukum Pasal 112 Ayat ( 1 ) Dan Ayat ( 2 ) Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Kaitannya Dengan Penerapan Hukum Pasal 127 Ayat ( 1 ) Huruf A, Ayat ( 2 ), dan Ayat ( 3 ) Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika*. Mizan: Jurnal Ilmu Hukum 8(1):83-98.

Agus Dedi, Ung Runalan Sudarmo. 2019. *Implementasi kualitas kebijakan public dalam Perda Kabupaten Ciamis Nomor 10 Tahun 2012 tentang*

- Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan*. *Journal of Management Review* (1-8).
- Amien Ru'ati, Garciano Nirahua, Ronny Soplantila. 2022. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final Dan Mengikat di Indonesia*. *Pattimura Legal Journal*1(1):15 – 29.
- Anik Kunantiyorini. 2014. *Pancasila Sebagai Sumber Segala Sumber Hukum*. *Pena Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Teknologi* 26 (2):17-29.
- Andi Munafri D. Mappatunru. 2020. *The Pure Theory of Law & Pengaruhnya Terhadap Pembentukan Hukum Indonesia*. *Indonesian Journal of Criminal Law* 2(2):132- 152.
- Budianto Eldist Daud Tamin. 2018. *Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. *Journal Lex Administratum*, (VI) 3:1-10.
- Budiyono, B., Muhtadi, M., & Firmansyah, A. A. 2015. *Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 17 (3), 419-432.
- Cholida Hanum. 2017. *Analisis Yuridis terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia*. *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* 7(1):41-63.
- Dede Kania. 2015. *Hak Asasi Perempuan dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia The Rights of Women in Indonesian Laws and Regulations*. *Jurnal Konstitusi*, 12(4):716-734.
- Diyaul Hakki, Abid Zamzami, Noorhuda Muchsin. *Kepastian Yuridis Pancasila Sebagai Staatsfundamentalnorm Dalam Negara Hukum Republik Indonesia*. *Jurnal Dinamika* 28 (7): 4158- 4177.
- Dian Agung Wicaksono. 2013. *Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*. *Jurnal Konstitusi* 10 (1): 142-178.
- Enrico Simanjuntak. 2019. *Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum*. *Jurnal Konstitusi* 16(1): 83-104.
- Elvina, Musdhalifah. 2019. *Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat melalui Partisipasi dan Implementasi Kebijakan dengan Efektivitas Pembangunan Program Dana Desa sebagai Variabel Intervening*. *JSHP* 3(1):1-9.
- Fauzil Azmi. 2022. *Disharmoni Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Bagi Calon Anggota DPD RI*. *Ijtihad* 38(1):1-15.

- Firdaus Arifin . 2021. *Pengujian Peraturan Kebijakan Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia*. Jurnal Litigasi (e-Journal) 22(1) 2021:133-156.
- Firmansyah, A. A., & Evendia, M. 2015. *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol 17(1): 19-36.
- Firmansyah, A. A. 2014. *Pembaharuan Substansi Hukum Pengadaan Tanah Yang Berkeadilan*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 16(2): 329-346.
- Gatot Irfan Wibisono. 2019. *Harmonisasi Hukum Dalam Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah Kota Bekasi*. Jurnal Reformasi Hukum, XXIII (2): 206-223.
- Herman Sitompul. 2021. *Eksistensi Sidang Virtual Online Menurut Kacamata Hukum Pidana Di Indonesia*. Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum, 9 (2): 135-159.
- Herman dan Firman Muin. 2018. *Sistematika, Jenis, Hierarki Peraturan Perundang Undangan di Indonesia*. Jurnal Komunikasi Hukum 4(2): 89-101.
- Heriyono Tardjono. 2016. *Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jurnal Renaissance 1(2) : 61-74.
- Irfan Ardyan Nusanto. 2021. *Analisis Terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi 4(1): 53- 68.
- Jum Anggriani. 2011. *Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya*. Jurnal Hukum 3(18): 320 – 335.
- Jhon Marthin. 2021. *Kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Pembentukan Norma pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Berdasarkan Kesesuaian Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi 1(2) 113-125.
- Luthfi Widagdo Eddyono. 2010. *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi 7(3): 1-47.
- Laurensius Arliman S. 2016. *Kedudukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal hukum 32(2): 32-52.
- M. Ilham F. Putuhena. 2012. *Politik Hukum Perundang-Undangan Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi*. Jurnal RechtsVinding 1(3):343-360.

- M. Addi Fauzani, Fandi Nur Rohman, dan Dimas Firdausy. H. 2021. *Pemberlakuan Peraturan Dasar Sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Prespektif Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan2(1) 53-72.
- Muhammad Suharjono. 2014. *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*. DIH, Jurnal Ilmu Hukum 10(19):21 – 37.
- Muhamad Nafi Uz Zaman, Retno Saraswati, Ratna Herawati. 2020. *Analisis Dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Diponegoro Law Journal 9(2):384- 402.
- M. Imam Nasef. 2019. *MPR Di Persimpangan Jalan: Refleksi Paradigmatik Penguatan Kelembagaan MPR Pasca Amendemen UUD 1945*. STINBATH : Jurnal Hukum 16(2) :150-174.
- Maruarar Siahaan. 2020. *Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan Wacana Hukum dan Kontitusi*. Jurnal Konstitusi 7(4):1-39.
- Melda Sapitri, Deni Jaya Saputrii. 2020. *Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundangundangan Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*. Jurnal Eksekusi 2(1):1-22.
- Muhammad Reza Winata. 2018. *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Idonesia)*. Jurnal Negara Hukum. 9(1): 78-100
- Nasarudin, T. M., & Riananda, M. 2020. *Politik Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Hukum Malahayati, 1(1), 35-46.
- Nurfaqih Irfani. 2020. *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*. Jurnal Legislasi Indonesia 16(3): 305-325.
- Nur Chumairo, Aan Warul Ulum. 2021. *Analisis Penanganan Wabah Covid-19 dalam Perspektif Model Collaborative Governance (Studi Kasus pada Desa Karang Rejo, Kecamatan Purwosari, Kabupaten Pasuruan)*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 10(3):179-185.
- Prama Widianugraha. 2019. *Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan Pembentukan Aturan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Bina Mulia Hukum 3(2): 208-223.

- Uchaimid Biridlo'i Robby, dan Wiwin Tarwini. 2019. *Inovasi Pelayanan Perizinan Melalui Oss: Study Pada Izin Usaha Di DPMPSTSP Kabupaten Bekasi*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan 10(2): 49-57.
- Umam, M. A. K., & Sjarif, F. A. (2021). *Pengaturan Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri Berdasarkan Teori Peraturan Perundang-Undangan*. Pakuan Law Review, Vol 7(2), 525-537.
- Rahman Yasin. 2014. *Telaah Putusan MK dalam Sengketa PPHU Pilpres 2004 (Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional)*. Jurnal Konstitusi, 11(4): 48-55.
- Rudy, R. 2013. Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(3): 45-69.
- \_\_\_\_\_. 2013. Kedudukan Dan Arti Penting Pembukaan Uud 1945. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2): 78 -95.
- Ridlwan, Z. (2011). *Kompetensi Hakim Konstitusi Dalam Penafsiran Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, 3(2): 69-85.
- Satriawan, M. I., & Mukhlis, M. (2018). *Memurnikan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Sasi, 24(1): 47-58.
- Satriawan, M. I. 2013. *Fungsi Dan Kedudukan Komisi Informasi Di Daerah Dalam Mewujudkan Good Governance Di Daerah (Kajian Yuridis Empiris Komisi Informasi Di Provinsi Lampung)*. Jurnal Konstitusi, 2(1): 63-80.
- Sofyan Apendi. *Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional Dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jurnal Palar (Pakuan Law Review) Vol 07(01):111- 126.
- Sri Wahyuni. 2017. *Wewenang Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jurnal Hukum dan Keadilan 1(2):1-17.
- Safi. 2016. *Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia*. *Journal Rehtidee* 11(2): 208- 225.
- Sufriadi. 2014. *Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*. Jurnal Yuridis 1(1): 57 – 72.
- Slamet Tri Wahyudi. 2012. *Problematika Penerapan Pidana Mati Dalam Konteks Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jurnal Hukum dan Peradilan 1(2):2012:207-234.

- Ryan Kurniawan. 2013. *Harmonisasi Hukum Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Perusahaan Pailit Ditinjau Dari Perspektif Pancasila Sila Ke Lima*. Jurnal Wawasan Hukum 28(01): 687-704.
- Radita Ajie. 2016. *Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan*. Jurnal Legislasi Indonesia. 13(02): 111 – 120.
- Retno Saraswati. 2013. *Problematika Hukum Undang-Undang No . 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Yustisi 2(3): 97-103.
- Tri Suhendra Arbani. 2019. *Penggunaan dan Batas Diskresi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Di Indonesia*. Jurnal Widya Pranata Hukum 1(2)176-187.
- Tengku Arif Hidayat. 2017. *Reformulasi Tindak Pidana Korupsi Dalam Kaitan Rendahnya Realisasi Keuangan Negara Dikarenakan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jurnal Ilmu Hukum 7(1): 59-70.
- Victor Imanuel W. Nalle.2013. *Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan*. Jurnal Yudisial 6(1): 33 - 47.
- Yasir, A., & Ridlwan, Z. 2012. *Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik*. Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, 6(2): 1-15.
- Yusdiyanto, Y. 2012. *Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda dan Peraturan Lainnya*. Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, 6(3):1-14.
- Zulfadli, M., Abdullah, K., & Nur, F. 2017. *Penegakan Hukum Yang Responsif Dan Berkeadilan Sebagai Instrumen Perubahan Sosial Untuk Membentuk Karakter Bangsa*. In Prosiding Seminar Nasional Himpunan Sarjana Ilmu-ilmu Sosial, 2: 265-284.
- Zoraya Alfathin Rangkuti, M. Ridwan Rangkuti. 2021. *Komunikasi Kebijakan Publik dalam Implementasi Program E-Parking Kota Medan*. Kalijaga Journal of Communication 3(2): 141-152.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.