KONSEPSI REFORMULASI HIERARKI PUU DI INDONESIA

Kristianus Jimy Pratama

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281
Email: kristianusjimy@mail.ugm.ac.id

Disubmit: 08-11-2019 | Diterima: 28-06-2022

Abstract

Law Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 on Legislation Making classify the types of and the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. Meanwhile, in its development, the a quo provisions actually lead to an inconsistency when compared to the ideals and formulations of the Constitution. This article aims to describe the building of legal arguments related to the opportunity to reformulate the types and hierarchies of laws and regulations in Indonesia and the implications of their application. This of normative legal research uses statutory and comparative law approach. The results are that the types and hierarchies of legislation in a country are closely related to the legal system adopted in accordance with the ideals of each basic legal norm in the country and to meet the needs of the community for the rule of law. Therefore, to create legal consistency in each type and hierarchy of laws and regulations in Indonesia, it is necessary to include State Institution Regulations and restore the position of Village Regulations in the hierarchy of laws and regulations.

Key words: *Hierarchy; Law; Reformulation.*

Abstrak

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengelompokkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam perkembangannya, ketentuan a quo menimbulkan sebuah inkonsistensi apabila dibandingkan dengan cita dan rumusan Konstitusi. Artikel ini bertujuan menguraikan argumentasi hukum terkait peluang mereformulasi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan implikasi penerapannya. Penelitian hukum normatif ini menggunakan metode pendekatan peraturan peraturan perundang-undangan dan perbandingan hukum. Hasilnya bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara lekat hubungannya dengan sistem hukum yang dianut sesuai dengan cita dari setiap norma hukum dasar di negara tersebut dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap tata peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu untuk menciptakan konsistensi hukum dalam setiap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, diperlukan penyertaan Peraturan Lembaga Negara dan pengembalian kedudukan Peraturan Desa dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Hierarki; Peraturan Perundang-Undangan; Reformulasi

 DOI: https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01502.10

Pendahuluan

Keadilan merupakan sebuah nilai dalam tataran filosofis yang memerlukan perenungan secara mendalam untuk memahami hakikat terdalamnya. Plato menguraikan pandangannya bahwa nilai keadilan erat hubungannya dengan masyarakat, yaitu apabila norma hukum yang ada selaras dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat.[1] Lebih lanjut, istilah norma hukum tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep negara hukum. Konsep negara hukum yang dimaksud dalam politik hukum nasional pada prinsipnya diatur secara umum pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945).

Dalam menjalankan konsep negara hukum tersebut, prinsipnya pembentukan produk hukum harus memiliki daya mengikat pada sasaran yang hendak dituju oleh produk hukum tersebut, yaitu meliputi daya mengikat secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.[2] Sehingga dapat dikatakan, sebuah produk hukum seyogyanya mengandung esensi kedaulatan *(sovereignty*). Hal ini dikarenakan secara teoretis, pemerintah atau penguasa dapat membentuk produk hukum karena diberikan kewenangan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 melalui pengisian jabatan yang berpedoman pada prinsip-prinsip demokrasi. Indonesia sendiri menganut sistem demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) atas pengisian jabatan kekuasaan eksekutif dan legislatif sebagai organ-organ negara yang diatur dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Berbicara mengenai pelaku kekuasaan legislatif di Indonesia yang mengacu pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945, struktur kekuasaan legislatif terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut dengan DPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut dengan DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan DPRD). Kekuasaan legislatif secara struktural sebagai lembaga perwakilan, fungsi lembaga legislatif baik secara teoretis ataupun praktik adalah fungsi pengaturan (*regelende function*) yaitu kewenangan untuk membentuk produk hukum dengan sifat mengikat dan memaksa secara konkret dalam sebuah PUU (*wetgevende functie*). Adapun fungsi legislasi secara teoretis memiliki empat bentuk kegiatan legislasi yaitu prakarsa pembuatan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, persetujuan atas pengesahan rancangan udnang-undang, dan pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau perjanjian internasional

1 Bahder Johan Nasution, "*Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran"*, *Yustisia Jurnal Hukum Vol. 3, No.2*, (2014): 120.

2 Taufik H. Simatupang, "*Mendudukkan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 19, No.2*, (Juni 2019): 219.

dan dokumen-dokumen hukum mengikat lainnya.[3]

Dalam perkembangannya, kewenangan lembaga kekuasan legislatif dalam menjalankan fungsi legislasi mengalami beberapa pembatasan. Salah satu pembatasan yang dimaksud adalah dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut dengan GBHN) dan produk hukum yang mengatur keluar dan mengikat umum sebagai tafsir dari ketentuan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Adapun produk hukum yang dimaksud adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan TAP MPR) yang pertama kali dikenalkan pada kurun waktu Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (selanjutnya disebut dengan MPRS) dengan istilah TAP MPRS. Kedudukan TAP MPR/MPRS dalam tata urutan PUU di Indonesia ditegaskan pertama kali pada sumber hukum nasional yaitu pada TAP MPR No. XX/MPR/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (selanjutnya disebut dengan DPR-GR). Pada Lampiran II ketentuan *a quo* disebutkan tata urutan PUU meliputi UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan peraturan-peraturan pelaksana.

Pencantuman TAP MPR dalam aturan *a quo* dan keberlakuannya hingga dewasa ini justru menimbulkan diskursus pemberlakuannya ketika ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang menghapus kewenangan MPR untuk menetapkan dan membentuk GBHN dan juga TAP MPR/S yang bersifat mengatur keluar. Patut untuk digarisbawahi bahwa pemberlakuan TAP MPR memiliki dasar yuridis kuat melalui TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dirumuskan dengan maksud untuk menentukan muatan dan eksistensi dari setiap TAP MPR/S, menetapkan eksistensi dari TAP MPR/S untuk saat ini dan masa mendatang, dan menghindari ketidakpastian hukum. Ketentuan *a* quo pada prinsipnya mengelompokkan 6 (enam) kelompok sebagai bentuk klasifikasi dari TAP MPR/S. Berdasarkan pengelompokkan tersebut dan fakta empiris mengenai segala konsekuensi dalam keseluruhan kelompok dari klasifikasi TAP MPR/S, dewasa ini masih terdapat TAP MPR/S yang masih berlaku dan bersifat mengatur ke luar diantaranya adalah TAP MPRS RI No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia. Dengan masih diberlakukannya TAP MPR/S *a quo* yang bersifat mengatur ke luar sebagaimana dimaksud dalam TAP MPR No. I/MPR/2003 menggambarkan suatu ketidakkonsistenan dalam menentukan sifat dari produk hukum MPR yaitu TAP MPR/S.

3 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2006), hlm. 34 dalam Sastro M. Wantu, "*Memperkuat Fungsi Legislasi DPRD Sebagai Format Policy Dalam Euphoria Otonomi Daerah*", *Jurnal Legalitas Vol.5, No.1,* (2012): 3.

Hal itu semakin dipertegas dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan PUU sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan PUU (selanjutnya disebut dengan UU PUU). Sehingga kemudian timbul permasalahan hukum yang prinsipil ketika TAP MPR yang masih menjadi bagian dari hierarki produk hukum di Indonesia.[4] Adapun permasalahan lainnya adalah dihapusnya peraturan desa pada ketentuan *a quo* sebagai salah satu bagian hierarki PUU, menjadikan peraturan desa memiliki kedudukan yang kabur dalam sumber hukum formil dan materil pada politik hukum nasional. Oleh karena itu, perlu dilakukan suatu upaya penyesuaian terhadap hierarki PUU di Indonesia mengacu pada diskursus hukum yang terjadi baik dalam pandangan formil dan materil.

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk mereformulasi hierarki PUU di Indonesia ?. Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau disebut juga penelitian ranah ilmu hukum melalui studi kepustakaan. Penelitian ini menggunakan kajian yuridis normatif yaitu dengan mengkaji dan menganalisis bahan hukum, berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tersier yang terkait dengan reformulasi hierarki PUU di Indonesia. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan analisis (*analytical approach*). Bahan hukum dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis desktriptif kualitatif yang ditujukan untuk menganalisis rumusan-rumusan dalam PUU dan bahan hukum lainnya dengan tahapan pengumpulan bahan hukum, penyajian bahan hukum, hingga penarikan kesimpulan. Dimana untuk bahan hukum primer menggunakan interpretasi ekstensif dan filosofis.

Pembahasan

A. Hierarki PUU Pada Sistem Hukum Indonesia

PUU (selanjutnya disebut dengan PUU) merupakan rangkaian unsur-unsur hukum yang tertulis dan saling terkait dan tidak dapat berdiri secara otonom perihal asas dan hierarki yang dilandasi oleh falsafah Pancasila serta UUD NRI Tahun 1945.[5] Penggunaan terminologi PUU sendiri merupakan titik temu para akademisi dan praktisi sehubungan dengan produk hukum yang dibentuk oleh

4 Laurensius Arliman S., "*Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*", *Lex Jurnalica Vol.13, No.3* (Desember 2016): 159.

5 H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,2006), hlm.33.

penguasa.[6] Adapun PUU ditinjau dari jenis merupakan produk hukum tertulis yang dibentuk oleh penguasa yaitu pelaku kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berdasarkan hukum yang berlaku yang diwujudkan dalam sebuah tata sistem yaitu sistem PUU.[7] Namun meskipun telah dibentuk sebuah sistem PUU di Indonesia, masih terdapat kerancuan dalam memahami bagaimana sistem tersebut dilaksanakan dan materi muatan dalam PUU yang menghasilkan berbagai masalah ketatanegaraan akibat multitafsirnya kedudukan PUU dalam sebuah sistem.[8] Berikut sebuah telaah terhadap hierarki PUU pada beberapa ketentuan yuridis yang pernah dan masih diberlakukan sebagai hukum yang berlaku di Indonesia:

1. Ketentuan Konstitusi Sebelum Amandemen

Sebelum menelaah ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, maka terlebih dahulu perlu untuk melakukan identifikasi terhadap istilah PUU pada setiap rumusan pasal maupun ayat dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Terdapat setidaknya tiga ketentuan pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen yang mengatur sehubungan dengan PUU. Pertama adalah ketentuan Pasal 3 yang menerangkan bahwa MPR menetapkan UUD dan GBHN. Kedua adalah ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang mengatur kewenangan Presiden dalam membentuk Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan UU) dengan persetujuan DPR dan pada ayat (2) yang menjelaskan kewenangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut dengan PP) guna menjalankan UU. Ketiga adalah ketentuan Pasal 22 yang menjelaskan kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan Perppu) dalam hal terjadinya kegentingan memaksa.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka secara sistematis PUU terdiri dari UUD, GBHN, UU/Perppu, PP, dan peraturan pelaksana lainnya. Kelima bentuk PUU diatas merupakan cerminan dari konsep awal pembentukan sistem PUU di Indonesia yang menganut sentralisme kekuasaan pada pemerintahan pusat termasuk dalam pembentukan norma hukum. Dalam memahami lebih lanjut terhadap karakteristik dari kelima bentuk PUU tersebut maka akan dilaksanakan sebuah telaah secara komprehensif berdasarkan Penjelasan Terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Pertama mengenai karakteristik UUD, pada bagian Umum *sub*-bab yang pertama dimaktub bahwa UUD suatu negara adalah bagian landasan hukum negara tersebut. UUD adalah hukum tertulis yang menjadi dasar atau pedoman dalam praktek bernegara sekaligus

6 Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara,1987), hlm.4.

7 Jimly Assiddiqie,"*Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum dan Keberdayaan Masyarakat*", *Makalah Forum Konggres Mahasiswa Indonesia Sedunia I*, (Amerika Serikat: Forum Konggres Mahasiswa Indonesia Sedunia, 2001), hlm.4.

8 Syihabudin, *"Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Jurnal Ius Quia Iustum Vol.10, No.23,* (Mei 2003): 47.

sebagai hukum dasar.[9] Pada *sub*-bab yang ketiga disebutkan bahwa UUD merupakan aturan yang melahirkan ikhtisar pemikiran yang termuat di dalam bagian pembukaan dan rumusan pasal-pasalnya. Pokok pikiran ini juga termasuk suasana kebatinan UUD tersebut yang bertujuan untuk mengejawantahkan cita hukum yang berhubungan dengan hukum dasar negara secara tertulis maupun tidak.

Kedua mengenai karakteristik GBHN dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Berdasarkan Penjelasan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen dinyatakan bahwa dalam mepertimbangkan dinamika masyarakat pada rentang waktu sekali dalam 5 tahun, MPR berwenang untuk menentukan haluan negara terhadap dinamika yang berkembang di masyarakat. Hal ini menunjukkan terdapat sebuah tindakan yang responsif dari kuasa pembentuk hukum dalam menyikapi perubahan sosial kemasyarakatan.[10] Istilah haluan yang digunakan dalam frasa pasal diatas apabila dikaitkan dengan istilah negara dapat diartikan secara harfiah sebagai arah, tujuan atau pedoman suatu negara.[11]

Ketiga mengenai karakteristik Undang-Undang dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen, termaktub dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Sebelum Amandemen dinyatakan bahwasanya Undang-Undang merupakan hasil produk hukum yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif *(legislative power)* dan kekuasaan ekskeutif *(executive power)*. Hal ini menunjukan bahwasanya konsep pemisahan kekuasaan secara mutlak bukan menjadi konsep yang dikonstruksikan oleh *The Founding Fathers* melainkan pelaksaaan terhadap konsep pembagian kekuasaan yang didasarkan pada mekanisme *check and balances*.

Keempat, mengenai karakteristik Perppu dalam Konstitusi sebelum amandemen, termaktub pada Penjelasan Pasal 22 yang menyatakan bahwa penetapan Perppu merupakan *noodverordeningsrecht* Presiden.[12] Apabila ditelaah, Perppu tidak dapat disamakan kedudukannya dengan Undang-Undang karena sifatnya adalah sementara meskipun memiliki kekuataan yang disamakan dengan Undang-Undang. Hal tersebut dikarenakan apabila Perppu tidak mendapat persetujuan DPR maka Perppu tersebut harus dicabut. Sedangkan tidak terdapat ketentuan lebih lanjut mengenai status hukum Perppu yang mendapat persetujuan dari DPR.

Kelima, mengenai karakteristik Peraturan Pemerintah dalam UUD Sebelum Amandemen yang termaktub dalam Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen

9 Hasanuddin Hasim, "*Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem*", *Madani Legal Review Vol. 1, No.2,* (Desember 2017): 122.

10 Teguh Prasetyo dan Abdul Halim, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2007) , hlm.80.

11 Ni Ketut Sri Utari, *"Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia"*, *Makalah Seminar Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Konten*, (Denpasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016), hlm.2.

12 Mohammad Zamroni, "*Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu*", *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 12, No.3* (2015): 17.

bahwa dalam menjalankan Undang-Undang, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif berwenang untuk menetapkan suatu PP *(pouvoir reglementair)*. Sehingga PP menjadi peraturan yang bersifat teknis dan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Undang-Undang.

2. Ketentuan Konstitusi Sesudah Amandemen

Sebelum menelaah ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sesudah amandemen, maka terlebih dahulu diperlukan sebuah identifikasi terhadap istilah PUU pada setiap rumusan pasal maupun ayat dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Berikut adalah ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan penyertaan terhadap istilah PUU. Pertama adalah ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menerangkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, yang dapat dimaknai bahwa UUD adalah norma dasar. Kedua, ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang mengatur pengisian jabatan pada MPR, DPR, dan DPD melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan UU. Ketiga adalah merujuk pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) yang mengatur kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD. Keempat, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menerangkan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan UU (selanjutnya disebut dengan RUU) kepada DPR dan ayat (2) mengatur kewenangan Presiden dalam menetapkan PP. Kelima adalah terkait dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (5), dan ayat (7) yang menerangkan terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU, serta aturan ayat (6) terkait kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan sebuah peraturan daerah (selanjutnya disebut Perda) dan peraturan-peraturan lain terkait dengan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Keenam, ketentuan Pasal 20 yang mengatur kewenangan DPR untuk membentuk UU. Ketujuh terkait dengan ketentuan Pasal 22 yang mengatur kewenangan Presiden menetapkan Perppu dikarenakan adanya kegentingan yang memaksa. Kedelapan adalah berkaitan dengan ketentuan Pasal 22A yang menjelaskan pengaturan lebih lanjut sehubungan dengan tata cara pembentukan UU diatur dengan sebuah UU.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan *a quo* tersebut, terdapat beberapa terminologi yang merujuk kepada bentuk PUU yang apabila disusun secara sistematis yaitu terdiri dari UUD, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perda, dan peraturan-peraturan lain. Ketujuh bentuk PUU diatas merupakan sistem PUU di Indonesia setelah amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945. Sistem PUU setelah amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 tidak bersifat sentralistik pada pemerintahan pusat dalam pembentukan norma hukum melainkan memberikan ruang kepada daerah untuk membentuk norma hukum di wilayah otonominya.

Pertama, mengenai karakteristik UUD dalam sistem PUU setelah amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 ini serupa

dengan yang dijabarkan dengan UUD dalam sistem PUU sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu sebagai hukum dasar namun paradigma yang mendudukkan hukum tertulis dan tidak tertulis sebagai hukum dasar mengalami pergeseran dimana pada kerangka yuridis, hukum yang dinyatakan keberlakuannya secara formil adalah hukum tertulis. Kedua, mengenai karakteristik Keputusan MPR dalam sistem PUU setelah amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 ini merujuk kepada segala bentuk keputusan MPR terhadap suatu permasalahan ketatanegaraan seperti *impeachment* maupun bentuk permasalahan ketatanegaraan lainnya. Namun hal ini menegaskan bahwa pembentuk Pasal 2 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memberikan ruang kepada *output* yang dihasilkan oleh MPR sebagai suatu norma hukum dalam sistem peraturan perundangan di Indonesia.

Ketiga, mengenai Perppu dalam sistem PUU setelah amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 ini serupa dengan yang dijabarkan dengan UUD dalam sistem PUU sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu sebagai suatu bentuk diskresi kekuasaan eksekutif dalam keadaan bahaya atau keadaan yang memaksa. Keempat, mengenai Undang-Undang dalam sistem PUU setelah Amandemen Keempat UUD NRI Tahun 1945 ini serupa dengan yang dijabarkan dengan UUD dalam sistem PUU sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu sebagai produk hukum kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif meskipun terdapat penekanan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undangan berada pada ruang lingkup kewenangan DPR sebagai cerminan kekuasaan legislatif. Kelima, mengenai Peraturan Pemerintah dalam sistem PUU setelah Amandemen Keempat UUD NRI Tahun 1945 ini serupa dengan yang dijabarkan dengan UUD dalam sistem PUU sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu sebagai produk hukum kekuasaan eksekutif yang bersifat teknis sebagai pejabaran lebih lanjut dari ketentuan Undang-Undang.

Keenam, mengenai Peraturan Daerah dalam sistem PUU setelah Amandemen Keempat UUD NRI Tahun 1945 ini memberikan gambaran baru terhadap sistem PUU di Indonesia yang menyertakan peran daerah dalam pembentukan norma hukum. Hal ini merupakan bentuk dari desentralisasi kekuasaan yang dijalankan pada era Reformasi. Ketujuh, mengenai Peraturan-Peraturan Lain dalam sistem PUU setelah Amandemen Keempat UUD NRI Tahun 1945 ini merupakan derifatif dari Peraturan Daerah. Dimana hal ini dapat merujuk kepada peraturan-peraturan di tingkat daerah di bawah daerah kabupaten dan kota hingga aturan turunan. Sehingga apabila divisualisasikan dalam sebuah tabel, berikut adalah komparasi dari sistem PUU sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan Amandemen Keempat UUD NRI Tahun 1945:

Tabel 1. Komparasi PUU Menurut UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

SISTEM PUU INDONESIA			
SEBELUM AMANDEMEN		SESUDAH AMANDEMEN	
No.	NAMA PUU	No.	NAMA PUU
1	UUD	1	UUD
2	Garis-Garis Besar Haluan Negara	2	Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3	Undang-Undang	3	Undang-Undang
4	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	4	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5	Peraturan Pemerintah	5	Peraturan Pemerintah
		6	Peraturan Daerah
		7	Peraturan-Peraturan Lain

3. Ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan UU 10/2004) merupakan penjabaran ketentuan Pasal 22A UUD NRI 1945 sesudah amandemen keempat. Sebagai UU yang pertama kali membangun paradigma terhadap sistem perundang-undangan Indonesia, penjabaran terhadap hierarki PUU dijelaskan di dalam ketentuan Pasal 7 yang menyusun hierarki PUU terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, UU/Perppu, PP, Perpres, dan Perda. Mengenai hierarki PUU tersebut dibandingkan dengan amanat konsensus dasar bernegara kita, baik pada masa sebelum dan sesudah amandemen terdapat perbedaan mendasar yaitu menghilangkan kedudukan TAP MPR dalam hierarki PUU dan memberikan kedudukan yang sederajat terhadap UU dan Perppu

Mengenai perbedaan mendasar yang pertama yaitu tindakan menghilangkan kedudukan TAP MPR dan derivatifnya dalam hierarki PUU menunjukan bahwasanya terdapat upaya pelemahan terhadap kekuasaaan legislatif secara sistematis yang diawali

dengan pelemahan kewenangan MPR yang tidak berwenang kembali dalam menetapkan GBHN dan segala bentuk derivatifnya. Sedangkan mengenai perbedaan mendasar yang kedua yaitu tindakan memberikan kedudukan yang sederajat terhadap Undang-Undang dan Perppu, hal tersebut menjadi permasalahan ketatanegaraan perihal tata cara pengujiannya. Dimana dengan memberikan kesetaraan kedudukan terhadap Undang-Undang dan Perppu berimplikasi kepada tidak berwenangnya Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dikarenakan perintah ketentuan *a quo* dengan tegas menyatakan frasa "di bawah Undang-Undang" secara limitatif bukan bersifat terbuka. Hal ini menjadi lain pembahasannya, apabila terdapat frasa "di bawah Undang-Undang dan peraturan yang setingkat dengannya" akan memberikan ruang terhadap Mahkamah Agung fdalam melakukan pengujian terhadap Perppu.

Selain itu, wewenang MK yang merupakan atribusi dari Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa ruang lingkup kewenangan MK ialah untuk melakukan *review* Undang-Undang terhadap UUD. Sebagaimana dengan konteks yang dibahas mengenai MK di atas, hal ini menjadi lain pembahasannya apabila terdapat frasa "Undang-Undang dan peraturan yang setingkat dengannya". Sehingga pengujian terhadap Perppu menjadi sebuah permasalahan ketatanegaraan dengan pemberlakuan regulasi ini.[13]

4. Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Dalam pertimbangan pembentukannya, ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut dengan UU PUU) menjelaskan bahwa UU 10/2004 memuat kelemahan terkait dengan dinamika pembentukan PUU. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU *a quo* menjelaskan bahwa hierarki PUU terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Adapun ketentuan Pasal 8 ayat (1) mengatur bahwa peraturan lain juga memiliki daya ikat sepanjang dibentuk oleh lembaga negara dan/atau pemerintah daerah sepanjang diatur dalam PUU yang lebih tinggi. Keseluruhan hierarki PUU yang dimaksud pada ketentuan *a quo* memiliki kesamaan dengan hierarki PUU yang diatur dalam ketentuan UU sebelumnya seperti memberikan kedudukan yang sederajat antara Undang-Undang dan Perppu. Sedangkan hal yang berbeda adalah dengan kembali memasukkan TAP MPR dalam hierarki meskipun terdapat limitasi pada bagian Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yaitu hanya sebatas pada TAP MPR/S yang masih berlaku.

Namun yang perlu digarisbawahi adalah ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU tersebut ialah

13 Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* (Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia,2009), hlm.8.

pada frasa "peraturan yang ditetapkan oleh MPR". Penggunaan istilah peraturan yang diikuti oleh MPR sebagai lembaga negara dapat dihubungkan dalam sebuah istilah yaitu peraturan negara karena lembaga negara hakikatnya adalah bagian dari negara. :

1. *Wettelijk regeling*, seperti UUD, UU, Perppu, Peraturan Pemerintah, PP, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah;
2. *Beleidsregels*, seperti instruksi, surat edaran, dan pengumuman;
3. *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan.[14]

Peraturan Negara *(staatsregelings)* ialah peraturan yang dibuat secara tertulis dan diterbitkan oleh instansi resmi, baik lembaga maupun pejabat tertentu.[15] Frasa "peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" dalam Pasal 8 ayat (1) tersebut memiliki bangunan argumentasi bahwa MPR berwenang untuk menetapkan suatu produk hukum selain perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam sebuah bentuk peraturan yang mengikat secara umum dan tidak berupa ketetapan yang bersifat individual sebagaimana yang dimaksudkan dalam ketentuan penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf (b) UU PUUsehingga hal ini membuka ruang kepada MPR dalam melaksanakan perluasan fungsi legislasinya sebagai perwakilan konstituen.

B. Komparasi Konstitusi Negara-Negara Terkait Hierarki PUU

Konstitusi merupakan hukum dasar yang tertulis. Hal tersebut merupakan suatu bentuk pembelajaran terhadap keberadaan hukum dasar yang tidak tertulis yang pada umumnya digunakan pada wilayah negara yang berbentuk kerajaan *(monarchie)*. Karena tanpa dirumuskannya hukum dasar secara tertulis akan melahirkan inkoherensi hukum dalam pemberlakuannya.[16] Penetapan hukum dasar dalam sebuah negara akan berhubungan dengan sistem hukum yang dianut oleh negara terkait, berikut adalah penjabaran mengenai beberapa konstitusi dari negara-negara yang diklasifikasikan menurut sistem hukum yang digunakan sebagai metode komparasi mengenai hierarki PUU terhadap UUD NRI Tahun 1945:

1. Konstitusi Negara yang Menganut Sistem *Civil Law*

a. Belanda

Pengaturan hukum dasar di Belanda diatur di dalam sebuah konstitusi yang disebut dengan istilah *grondwet*.[17] Seperti halnya, hukum yang bersifat dinamis, *grondwet* telah mengalami beberapa kali perubahan sebagai respon terhadap kebutuhan hukum

14 I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na,a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni,2008), hlm.13.

15 M.Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju,1989), hlm.1-2.

16 Allan Randolph Brewer-Carias, *Constitutional Court as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, (New York: Cambridge University Press,2011), p. 645.

17 Janneke Gerards, *"The Irrevelance of The Netherland Constitution, and The Impossibility of Changing It"*, Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques Vol.77, No.2, (Bruxelles: Universite Saint Louis,2016), p.207.

masyarakat di Belanda.[18] *Grondwet* Belanda ini terakhir kali mengalami perubahan pada tahun 2018 dan disebut *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018* (selanjutnya disebut dengan Konstitusi Belanda). Sebelum mengkaji lebih lanjut mengenai hierarki PUU dalam Konstitusi Belanda, terlebih dahulu harus dipahami mengenai beberapa istilah lembaga negara yang digunakan dalam Konstitusi Belanda. Beberapa istilah lembaga negara yang dimaksud adalah *Staten General* yang terdiri dari *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*.[19] Selain itu terdapat istilah *Raad van Staten* yang berarti lembaga negara yang berfungsi sebagai alat pertimbangan negara.

Konstitusi Belanda memiliki 8 bagian utama yaitu:

a. Bagian Pertama :Hak-Hak Fundamental;
b. Bagian Kedua : Pemerintahan;
c. Bagian Ketiga : Kekuasaaan Legislatif;
d. Bagian Keempat : Badan Pemerintahan, Lembaga Peradilan, Ombudsman Nasional dan Lembaga Penasihat Permanen;
e. Bagian Kelima : Legislasi dan Administrasi;
f. Bagian Keenam : Administrasi Peradilan;
g. Bagian Ketujuh : Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Badan Publik lainnya; dan
h. Bagian Kedelapan : Perubahan Konstitusi.[20]

Mengenai istilah PUU dan hierarkinya dijabarkan dalam *Konstitusi Belanda*, berikut adalah pasal-pasal yang menggunakan istilah PUU di dalamnya. Pertama, ketentuan Pasal 47 yang berbunyi: "*All Acts of Parliament and Royal Decrees shall be signed by the King and by one or more Ministers or State Secretaries*".[21] Kedua, ketentuan Pasal 82 ayat (1) yang berbunyi: "*Bills may be presented by or on behalf of the King or by the Lower House of the States General"*; ayat (2) yang berbunyi: "*Bills which require consideration by a joint session of the States General may be presented by or on behalf of the King or by a joint session of the the States General insofar as this is consistent with the relevant articles of Chapter 2*"; dan ayat 3 yang berbunyi: "*Bills to be presented by the Lower House or by a joint session of the States General shall be introduced in the house or the joint session as the case may be by one or more members"*.[22] Ketiga adalah didasarkan pada ketentuan Pasal 89 ayat (1) yang berbunyi: "*Orders in council shall be established by Royal Decree"*.[23] Keempat, ketentuan Pasal 137 ayat (1) yang berbunyi: "*An Act of Parliament shall be passed stating that an amendment to the*

18 G. van der Schyff dan A.Meuwese.*Dutch Constitutional Law in A Globalizing World*, Utrecht Law Review Vol.9, No.2, (Tilburg: Tilburg University,2013), p.1.

19 *Tweede Kamer* adalah majelis rendah parlemen bikameral Belanda yang dipilih melalui sistem perwakilan proporsional partai sedangkan *Eerste Kamer* adalah majelis tinggi parlemen bikameral Belanda yang dipilih secara tidak langsung oleh dewan provinsi setiap 4 (empat) tahun sekali.

20 Lihat: The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018, p.3.

21 Lihat Pasal 47 *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018.

22 Lihat Pasal 82 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018.

23 Lihat Pasal 89 ayat (1) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018.

Constitution in the form proposed shall be considered".[24]

Berdasarkan pasal-pasal dalam *Konstitusi Belanda* diatas maka apabila disusun secara hierarkis maka hierarki PUU berdasarkan *Konstitusi Belanda* adalah sebagai berikut:

1. *The Constitution* (Konstitusi);
2. *Royal Decree* (Keputusan Kerajaan); dan
3. *Act of Parliament*.

Apabila ditelaah terkait karakteristik dari keempat bentuk PUU diatas, *The Constitution* memiliki karakter sebagai hukum dasar dari tindakan Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah. Mengenai *Royal Decree* dan *Act of Parliament*, menggambarkan dua bentuk kekuasaan pembentuk peratuan perundang-undangan yaitu kekuasaan eksekutif yang diejawantahkan dalam *Royal Decree* yang ditetapkan oleh Penguasa Kerajaan Belanda yaitu Raja atau Ratu. Sedangkan kekuasaan legislatif digambarkan melalui *Act of Parliament*.

Apabila dikomparasikan dengan hierarki PUU di Indonesia, *Royal Decree* memiliki karakteristik yang serupa dengan Peraturan Presiden dimana Raja atau Ratu sebagai kepala negara di Belanda yang menetapkan *Royal Decree* kedudukannya sama dengan Presiden sebagai kepala negara di Indonesia. Namun yang menjadi perbedaan antara *Royal Decree* dan Peraturan Presiden adalah terkait dengan kedudukannya di dalam suatu tata sistem PUU. *Royal Decree* memiliki derajat yang lebih tinggi dalam hierarki PUU di Belanda yaitu setingkat di bawah *The Constitution* sebagai hukum dasar. Sedangkan Peraturan Presiden hanya berada setingkat di atas derajat Peraturan Daerah. Hal ini menunjukan bahwa peran kepala negara dalam pembentukan hukum di Belanda memiliki komposisi yang lebih besar apabila dibandingkan dengan di Indonesia.

Terkait *Act of Parliament*, *Act of Parliament* merupakan sebuah Undang-Undang yang ditetapkan oleh sebuah kekuasaan legislatif sedangkan *Bill* merupakan rancangan Undang-Undang yang diajukan dalam sebuah sidang parlemen. Karena sifat *Bill* yang bersifat rancangan, *Bill* tidak termasuk dalam hierarki PUU yang bersifat formil. Apabila dikomparasikan dengan hierarki PUU Indonesia, pada hierarki PUU di Belanda, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan yang memegang pemerintahan yang dipimpin oleh Perdana Menteri tidak memiliki wewenang dalam membentuk produk hukum, hal tersebut berbeda dengan kekuasaan eksekutif di Indonesia yang memiliki peran tersebut. Selain itu mengenai pembentukan undang-undang, apabila di Indonesia memberikan ruang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dalam pembentukannya sedangkan di Belanda, ruang pembentukan undang-undang hanya berada pada kekuasaan legislatif. Hal ini menunjukan bahwa implementasi pemisahaan kekuasaan dijalankan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Belanda.

b. Perancis

Perancis merupakan sebuah negara

24 Lihat Pasal 137 ayat (1) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018.

yang memiliki sistem pemerintahan yang unik karena dalam sistem pemerintahannya menggabungkan dua model sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidensil dan parlementer yang dikenal dengan istilah *hybrid system* yaitu terdapat dua pemegang kekuasaan eksekutif yaitu Presiden dan Perdana Menteri yang berwenang menjalankan kekuasaan di bidang pemerintahan.[25] Namun apabila dianalisis dari segi kewenangannya, Presiden Republik Prancis memiliki tanggung jawab atas kebijakan hubungan luar negeri dan pertahanan dan keamanan nasional. Sedangkan Perdana Menteri bertanggung jawab atas kebijakan dalam negeri seperti menjalankan pemerintahan, pengambilan kebijakan yang berkenan dengan urusan dalam negeri.

Mengenai hukum yang menjadi dasar dari pelaksanaan kekuasaan di Perancis adalah *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008* (selanjutnya disebut dengan Konstitusi Perancis) dalam perkembangannya telah mengalami perubahan terakhir kali pada tahun 2008 yang didahului oleh beberapa amandemen sebelumnya.[26] Mengenai istilah PUU dan hierarkinya dijabarkan dalam rumusan pasal-pasal pada Konstitusi Perancis, diantaranya yang dirumuskan sebagai berikut. Pertama, ketentuan Pasal 3 yang berbunyi: "*National sovereignty shall vest in the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum. No section of the people nor any individual may arrogate to itself, or to himself, the exercise thereof. Suffrage may be direct or indirect as provided for by the Constitution. It shall always be universal, equal and secret. All French citizens of either sex who have reached their majority and are inpossession of their civil and political rights may vote as provided for by statute*".[27] Kedua adalah yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 6 yang berbunyi: "*The President of the Republic shall be elected for a term of five years by direct universal suffrage. No one may hold office for more than two consecutive terms. The manner of implementation of this article shall be determined by an Institutional Act*".[28]

Ketiga, ketentuan Pasal 13 yang berbunyi: *"The President of the Republic shall sign the Ordinances and Decrees deliberated upon in the Council of Ministers. He shall make appointments to the civil and military posts of the State. Conseillers d'état, the Grand Chancelier de la Legion d'Honneur, Ambassadors and Envoys Extraordinary, Conseillers Maîtres of the Cour des Comptes, Prefects, State representatives in the overseas communities to which article 74 applies and*

25 Eko Prasojo, *Pemerintah Politik Lokal di Jerman dan Perancis*, (Jakarta: Salemba Humanika,2009), hlm., 45.

26 Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Laporan Delegasi Komisi I DPR RI Ke Negara Perancis Dalam Rangka Studi Banding RUU Tentang KMIP Tanggal 23-27 April 2007*, (Jakarta: Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,2007), hlm. 3.

27 Lihat Pasal 3 *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*.

28 Lihat Pasal 6 *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*.

in New Caledonia, highest-ranking Military Officers, Recteurs des Academies and Directors of Central Government Departments shall be appointed in the Council of Ministers. An Institutional Act shall determine the other posts to be filled at meetings of the Council of Ministers and the manner in which the power of the President of the Republic to make appointments may be delegated by him to be exercised on his behalf. An Institutional Act shall determine the posts or positions, other than those mentioned in the third paragraph, concerning which, on account of their importance in the guaranteeing of the rights and freedoms or the economic and social life of the Nation, the power of appointment vested in the President of the Republic shall be exercised after public consultation with the relevant standing committee in each House. The President of the Republic shall not make an appointment when the sum of the negative votes in each committee represents at least three fifths of the votes cast by the two committees. Statutes shall determine the relevant standing committees according to the posts or positions concerned".[29] Berdasarkan pasal-pasal dalam *The France Constitution* diatas maka apabila disusun secara hierarkis maka hierarki PUU berdasarkan *The France Constitution* adalah sebagai berikut:

a. *The Constitution* (Konstitusi);

b. *Institutional Act*;

c. *President Ordinances*; dan

d. *President Decrees*.

Apabila ditelaah melalui studi komparatif dengan hierarki PUU di Indonesia, *The Constitution* memiliki karakterisitik yang serupa dengan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar. Sedangkan *Institutional Act* adalah norma hukum konkrit yang dalam hierarki PUU di Indonesia disebut sebagai Undang-Undang. Dan mengenai *President Ordinances* dan *President Decrees* dalam hierarki PUU di Indonesia adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Mencermati hierarki PUU dalam perspektif *The France Constitution*, sangat jelas bahwa kewenangan kekuasaan legislatif hanya terletak pada *Act of Parliament* namun apabila hendak diberlakukan sebagai hukum positif atau *Institutional Act* harus mendapat persetujuan dari Presiden. Hal ini berbanding terbalik dengan Perppu yang dibentuk oleh Presiden yang dikemudian hari harus mendapat persetujuan dari DPR agar status hukumnya menjadi Undang-Undang.

2. Konstitusi Negara yang Menganut Sistem *Common Law*

a. Amerika Serikat

Amerika Serikat adalah Negara yang berbentuk federal dan menganut sistem presidensil.[30] Presiden berkedudukan dan Kongres berperan sebagai badan Legislatif, disamping itu Majelis tinggi berada ditangan

29 Lihat Pasal 13 *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*.

30 Ilona Maria Szilagyi, *"Presidential versus Parliamentary Systems*", *Aarms Law Jouranal Vol.8, No.2*, (2009): 307.

Senat.[31] Hukum dasar yang digunakan dalam penyelenggaraan kekuasaan di Amerika Serikat adalah *The Constitution of The United States*. Apabila menelaah sistem PUU di Amerika Serikat yang menganut sistem hukum *common law* dan tafsir dari paragraf terakhir dari *Section 9 of The Constitution of The United States* (selanjutnya disebut dengan Konstitusi Amerika Serikat) yang berbunyi: "*To make all* ***Laws*** *which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof*".[32] Frasa *Laws* dalam *Section* 9 tersebut merujuk kepada Undang-Undang. Selain istilah undang-undang, tidak terdapat istilah PUU lain dalam Konstitusi Amerika Serikat. Adapun Konstitusi Amerika Serikat memiliki perspektif kekuasaan legislatif yang lebih dominan dalam perumusannya. Namun selain undang-undang, beberapa lembaga negara di Amerika Serikat berwenang untuk membentuk peraturan-peraturan terkait kewenangannya. Selain itu Amerika Serikat tunduk pada ratifikasi perjanjian internasional. Sehingga apabila disusun secara hierarki dalam sebuah tata sistem PUU, maka berikut adalah hierarki PUU di Amerika Serikat yang menganut sistem hukum *common law*:

a. Konstitusi;
b. Ratifikasi Perjanjian Internasional;
c. Undang-Undang; dan
d. Peraturan Lembaga Negara.

Mengenai Konstitusi, tetap berlaku sebagai hukum dasar. Undang-Undang menjadi produk hukum dari kekuasaan legislatif dan Peraturan Lembaga Negara merupakan bentuk regulasi yang dibentuk oleh kekuasaan eksekutif. Sehingga apabila dikomparasi dengan sistem PUU di Indonesia, dalam PUU di Amerika Serikat tidak memberikan ruang terhadap Presiden dalam membentuk produk hukum seperti halnya PP dan Perpres di Indonesia. Hal ini merupakan perwujudan dari implementasi pemisahan kekuasaan secara mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu.

C. Reformulasi Hierarki PUU di Indonesia

Adapun setelah mencermati uraian komparasi dari konstitusi negara-negara diatas terkait dan hieraki PUU pada sistem hukum Indonesia sebagai *ius constitutum* yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU PUU, maka setidaknya terdapat dua gagasan untuk mereformulasi hierarki PUU di Indonesia untuk menyelesaikan diskursus hukum yang ada. Gagasan yang pertama adalah ditujukan untuk menjelaskan secara utuh kedudukan TAP MPR/S dalam hierarki PUU di Indonesia yang masih berlaku, namun kehilangan ruh pengaturannya untuk produk hukum berupa TAP MPR/S yang baru pada masa mendatang. Gagasan tersebut adalah dengan menghilangkan TAP MPR/S dalam jenis dan hierarki PUU dengan *ratio legis*

31 William P.Ruger dan Jason Sorens, *Freedom in The 50 States, An Index of A Personal and Economic Freedom*, (Wangshinton DC: Cato Institute,2017) p.9.

32 Lihat section 9 *The Constitution of The United States*.

bahwa TAP MPR/S seperti halnya yang dianut dalam UU 10/2004.

Patut untuk digarisbawahi bahwa ketentuan UU 10/2004 masih lemah dalam penjabaran kedudukan TAP MPR/S yang membuka ketidakjelasan baru TAP MPR/S dalam jenis dan hierarki PUU. Sehingga bentuk reformulasi yang dapat dilakukan yaitu dengan menjelaskan jenis PUU diluar yang telah ditentukan dalam jenis dan hierarki PUU sebagaimana yang dimaksud pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU PUU. Dalam artian, pada prinsipnya frasa "peraturan yang ditetapkan oleh MPR" dalam ketentuan *a quo* sudah memberikan ruang dengan implisit untuk dapat dilakukan penyesuaian secara komprehensif. Selain itu juga perlu dipahami bahwa ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU PUU apabila dicermati dapat ditarik sebuah pandangan bahwa sejatinya terdapat jenis dan hierarki PUU yang harusnya dijelaskan dalam ketentuan sebelumnya yaitu produk hukum berupa peraturan lembaga negara.

Mengenai hal itu, jenis dan hierarki PUU pada *ius constituendum* seyogyanya ditambahkan peraturan lembaga negara (selanjutnya disebut dengan PL) di dalamnya. Peraturan lembaga negara yang dimaksudkan adalah meliputi segala peraturan yang bersifat mengikat keluar atau pihak ketiga yang ditetapkan oleh lembaga negara yang diakui eksistensinya dalam UUD NRI Tahun 1945. Kedudukan dari peraturan lembaga negara sendiri adalah berada diantara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini hendaknya ditujukan agar peraturan lembaga negara tetap koordinatif dengan pelaku kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif ataupun dari kesepakatan bersama keduanya. Pengaturan hierarki yang demikian akan berimplikasi pada kedudukan dari peraturan lembaga negara sebagai pedoman bagi penyusunan kebijakan teknis di tingkat daerah.

Gagasan yang kedua adalah ditujukan untuk memperjelas kedudukan peraturan desa dan aturan turunannya. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU PUU hanya mengatur jenis dan hierarki PUU sehubungan dengan peraturan daerah yaitu meliputi peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota serta menempatkan peraturan desa sebagai produk hukum diluar jenis dan hierarki PUU. Hal itu tentu akan berdampak kurang baik pada pemahaman yang komprehensif dan integratif di tingkat daerah bahwa ketiganya adalah suatu kesatuan. Dalam hal itu, seyogyanya *ius constituendum* dapat mengembalikan peraturan desa kepada jenis dan hierarki PUU dengan kedudukan dibawah peraturan daerah kabupaten/kota. Hal ini dikarenakan peraturan desa juga dalam penyusunannya perlu melalui tahapan dalam lembaga legislatif di tingkat desa yaitu badan permusyawaratan desa. Tentu ini menunjukkan bahwa peraturan desa dalam pembentukkannya menganut asas, prinsip, dan mekanisme yang sama dengan peraturan daerah provinsi ataupun peraturan daerah kabupaten/kota. Melalui dua gagasan yang

telah diuraikan diatas dan disertai dengan *ratio legis* yang mendasari, maka dapat dinyatakan secara terang bahwa jenis dan hierarki PUU di Indonesia dalam konteks *ius constituendum* adalah terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, UU/Perppu, PP, Perpres, PL, Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Perdes.

Simpulan

UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara ataupun *the highest norm* dalam tata urutan PUU di Indonesia pada hakikatnya menjadi acuan bagi pembentuk produk hukum yang memiliki derajat dibawahnya. Mencermati sejarah hukum pengaturan tata pembentukan PUU yang pernah dan masih berlaku di Indonesia, jenis dan hierarki PUU mengalami berbagai perubahan atas dasar *ratio legis* tertentu. *Ratio legis* yang dimaksud umumnya dipengaruhi oleh sistem hukum dan kebutuhan atau hasil responsif masyarakat ataupun pemerintah terhadap pembentukan PUU. Setelah melakukan studi komparatif terhadap beberapa negara yang menganut sistem hukum *common law* dan *civil law*, dapat diketahui bahwa jenis dan hierarki PUU seyogyanya disusun berdasarkan cita konstitusi. Selain itu, timbulnya diskursus hukum yang ada di Indonesia dan belum sejalannya cita konstitusi tersebut mendorong urgensi untuk dilakukan reformulasi hierarki PUU di Indonesia untuk memperjelas kedudukan masing-masing jenis dan hierarki PUU yang berlaku yaitu dengan hasil pemikiran bahwa jenis dan hierarki PUU di Indonesia dalam *ius constituendum* terdiri dari UUD NRI Tahun 1945, UU/Perppu, PP, Perpres, PL, Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan Perdes.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2006.

Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na,a. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2008.

Brewer-Cairas, Allan Randolph. *Constitutional Court as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. New York: Cambridge University Press, 2011.

Lubis, M. Solly. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1989.

Natabaya, H.A.S. *Sistem PUU di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim. *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2007.

Prasojo, Eko. *Pemerintah Politik Lokal di Jerman dan Perancis*. Jakarta: Salemba

Humanika,2009.

Ruger, William P. dan Jason Sorens. *Freedom in The 50 States, An Index of A Personal and Economic Freedom*. Wangshinton DC, Cato Institute, 2017.

Syarif, Amiroeddin. *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Bina Akasara,1987.

Jurnal

Gerards, Janneke. "The Irrevelance of The Netherland Constitution, and The Impossibility of Changing It". *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques Vol.77, No.2*, (2016): 207.

Hasim, Hasanuddin. "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem". *Madani Legal Review Vol. 1, No.2,* (2017): 122.

Nasution, Bahder Johan. "Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran". *Yustisia Jurnal Hukum Vol. 3, No.2*, (2014): 120.

Arliman S., Laurensius. "Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Lex Jurnalica Vol.13, No.3* (2016): 159.

Schyff, G. van der dan Anne Meuwese. "Dutch Constitutional Law in A Globalizing World". *Utrecht Law Review Vol.9, No.2,* (2013): 1.

Simatupang, Taufik H. "Mendudukkan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 19, No.2*, (2019): 219.

Syihabudin. "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan PUU di Indonesia". *Jurnal Ius Quia Iustum Vol.10, No.23*, (Mei 2003): 47.

Szilagyi, Ilona Maria. "Presidential versus Parliamentary Systems". *Aarms Law Jouranal Vol.8, No.2,* (2009): 307.

Wantu, Sastro M. "Memperkuat Fungsi Legislasi DPRD Sebagai Format Policy Dalam Euphoria Otonomi Daerah". *Jurnal Legalitas Vol.5, No.1,* (2012): 3.

Zamroni, Mohammad. "Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu". *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 12, No.3* (2015): 17.

Makalah

Assiddiqie, Jimly. *Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum dan Keberdayaan Masyarakat disampaikan di Konggres Mahasiswa Indonesia Sedunia I*. Amerika Serikat: Forum Konggres Mahasiswa Indonesia Sedunia, 2001.

Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Laporan Delegasi Komisi I DPR RI Ke Negara Perancis Dalam Rangka Studi Banding RUU Tentang KMIP Tanggal 23-27 April 2007*. Jakarta: Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2007.

Nugroho, Setio Sapto. *Harmonisasi Pembentukan PUU*. Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2009.

Utari, Ni Ketut Sri. *Garis-garis Besar Haluan Negara Dalam Struktur Hukum Indonesia, Makalah Seminar Keberadaan GBHN dari Sudut Konteks dan Konten*, (Denpasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2016), hlm.2.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan