



TINJAUAN KRITIS HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA BERDASARKAN TEORI STUFENBAU HANS KELSEN

Etin Nurhaetin Ningrum✉

Institut Agama Islam Al-Zaytun Indonesia (IAI AL-AZIS)

E-mail: dr.etinningrum@gmail.com

Abstrak

Hierarki peraturan perundang-undangan diperlukan untuk menjaga keteraturan dan konsistensi dalam sistem hukum Indonesia, tetapi dalam penerapannya masih ditemukan pertentangan, tumpang tindih, dan disharmonisasi antarketentuan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan teori *Stufenbau* Hans Kelsen serta mengidentifikasi persoalan dalam penerapannya. Penelitian menggunakan metode studi pustaka (*library research*) dengan pendekatan deskriptif-analitis. Data penelitian diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku, artikel jurnal, dan literatur yang relevan dengan teori *Stufenbau*, *Grundnorm*, serta hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep *Stufenbau* memiliki relevansi dalam menjelaskan hubungan bertingkat antarnorma dalam sistem hukum Indonesia, khususnya prinsip bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Namun, konsep *Grundnorm* Hans Kelsen tidak dapat disamakan secara langsung dengan Pancasila karena keduanya memiliki konstruksi dan dasar keberlakuan yang berbeda. Penelitian juga menemukan bahwa persoalan disharmonisasi menunjukkan bahwa keberadaan hierarki secara normatif belum sepenuhnya menjamin keteraturan dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan. Oleh karena itu, penguatan sistem hierarki perlu dilakukan melalui harmonisasi sejak tahap pembentukan, pengawasan, evaluasi berkala, serta mekanisme koreksi melalui perubahan, pencabutan, atau *judicial review*. Dengan demikian, teori *Stufenbau* dapat digunakan tidak hanya untuk memahami struktur hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi juga sebagai kerangka kritis untuk menilai konsistensi dan keteraturan sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci: *Stufenbau*, Hans Kelsen, hierarki peraturan perundang-undangan, *Grundnorm*, disharmonisasi

Abstract

The hierarchy of laws and regulations is essential for maintaining order and consistency within the Indonesian legal system. However, its implementation continues to face problems, including conflicts, overlaps, and disharmony among legal provisions. This study aims to analyze the hierarchy of laws and regulations in Indonesia based on Hans Kelsen's *Stufenbau* theory and to identify problems in its implementation. This research employs a library research method with a descriptive-analytical approach. The data were obtained from laws and regulations, books, journal articles, and other relevant literature concerning the *Stufenbau* theory, *Grundnorm*, and the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. The findings show that the *Stufenbau* concept is relevant to explaining the hierarchical relationship among legal norms in the Indonesian legal system, particularly the principle that lower-level norms must not conflict with higher-level norms. However, Kelsen's concept of *Grundnorm* cannot be directly equated with Pancasila because the two have different constructions and foundations of validity. The study also finds that regulatory disharmony demonstrates that the normative existence of a hierarchy does not automatically guarantee consistency in the formulation and implementation of regulations. Therefore, strengthening the hierarchical system requires harmonization at the regulatory drafting stage, supervision of implementation, periodic evaluation, and corrective mechanisms through amendment, revocation, or *judicial review* when conflicts among norms arise. Thus, *Stufenbau* theory can be used not only to understand the hierarchical structure of laws and regulations but also as a critical framework for assessing the consistency and coherence of the Indonesian legal system.

Keywords: *Stufenbau*, Hans Kelsen, hierarchy of laws and regulations, *Grundnorm*, regulatory disharmony

PENDAHULUAN

Hierarki peraturan perundang-undangan merupakan bagian penting dalam sistem hukum karena menentukan kedudukan dan hubungan antara norma hukum pada setiap tingkatan. Dalam sistem hukum Indonesia, hierarki tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Struktur tersebut tercermin dalam pengaturan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara teoritis, gagasan mengenai norma hukum yang tersusun secara bertingkat berkaitan dengan *Stufenbau Theory* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Teori tersebut memandang hukum sebagai suatu tata norma yang tersusun secara hierarkis, sehingga norma yang lebih rendah memperoleh dasar keberlakuannya dari norma yang lebih tinggi. Dalam konteks Indonesia, teori *Stufenbau* digunakan untuk menjelaskan hubungan antara tingkatan norma dalam sistem peraturan perundang-undangan (Fanggi, 2025). Hadi (2024) juga menjelaskan bahwa pengaruh teori *Stufenbau* dalam sistem hukum Indonesia terlihat pada pembentukan hierarki peraturan perundang-undangan dan mekanisme pengujian norma hukum. Dengan demikian, teori ini relevan untuk menganalisis hubungan antarnorma sekaligus memahami mekanisme yang digunakan untuk menjaga validitas peraturan dalam sistem hukum Indonesia.

Namun, penerapan teori hierarki norma dalam sistem hukum Indonesia tidak sepenuhnya sederhana. Sistem hukum Indonesia memiliki karakteristik tersendiri karena Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sedangkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan teoritis mengenai hubungan antara Pancasila, UUD 1945, dan konsep *Grundnorm* dalam pemikiran Hans Kelsen (Samekto & Natalis, 2024).

Persoalan tersebut menjadi penting karena Pancasila tidak dapat begitu saja disamakan dengan *Grundnorm* Hans Kelsen. Kajian Samekto dan Natalis (2024) menunjukkan bahwa *Grundnorm* dalam teori hukum murni Kelsen merupakan norma yang dipresuposisikan, sedangkan kedudukan Pancasila dalam sistem hukum Indonesia berkaitan dengan sejarah dan pengakuannya sebagai dasar negara. Perbedaan tersebut menunjukkan adanya persoalan konseptual yang perlu diperhatikan ketika teori *Stufenbau* diterapkan untuk menjelaskan hierarki norma dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, analisis terhadap kedudukan Pancasila dan UUD 1945 perlu dilakukan dengan membedakan konstruksi teoretis Hans Kelsen dari pengaturan hukum positif yang berlaku di Indonesia.

Selain persoalan konseptual, permasalahan juga muncul dalam penerapan hierarki peraturan perundang-undangan. Struktur hierarki yang telah ditetapkan secara formal belum sepenuhnya menghilangkan kemungkinan terjadinya disharmonisasi antarketentuan. Disharmonisasi dapat muncul karena adanya perbedaan kewenangan pembentuk peraturan, pendekatan sektoral, kurangnya koordinasi antarlembaga, serta persoalan dalam proses

pembentukan peraturan (Putri et al., 2024). Persoalan harmonisasi juga terlihat dalam pengawasan pembentukan peraturan daerah. Akbar et al. (2025) mengidentifikasi adanya dualisme kewenangan dalam pengharmonisasian dan fasilitasi peraturan daerah, sehingga diperlukan koordinasi yang lebih baik antara lembaga terkait untuk mengoptimalkan pengawasan preventif. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan hierarki tidak hanya berkaitan dengan susunan norma secara formal, tetapi juga dengan koordinasi kelembagaan dalam pembentukan peraturan.

Permasalahan disharmonisasi tersebut menunjukkan bahwa kajian terhadap hierarki peraturan tidak cukup hanya melihat urutan formal suatu peraturan. Diperlukan analisis mengenai hubungan antara norma, dasar kewenangan pembentukannya, serta kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi. Upaya penyelesaian disharmonisasi juga tidak berhenti pada tahap pembentukan peraturan, tetapi membutuhkan evaluasi terhadap peraturan yang telah berlaku. Aris dan Putri (2024) menjelaskan bahwa pengharmonisasian yang hanya dilakukan pada tahap penyusunan belum cukup untuk mengatasi disharmonisasi apabila tidak disertai pemantauan dan evaluasi secara berkala. Oleh karena itu, penguatan hierarki peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan proses pembentukan, pengawasan, evaluasi, dan mekanisme koreksi terhadap peraturan yang bermasalah.

Berdasarkan kondisi tersebut, teori *Stufenbau* Hans Kelsen penting digunakan sebagai kerangka untuk menelaah hubungan antarnorma dalam sistem hukum Indonesia. Kajian Fanggi (2025) menunjukkan bahwa teori tersebut masih relevan untuk menganalisis struktur hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sementara itu, Hadi (2024) memperlihatkan bahwa pengaruh teori *Stufenbau* juga berkaitan dengan mekanisme pengujian norma untuk menjaga validitas peraturan. Kedua kajian tersebut memberikan landasan untuk menelaah teori *Stufenbau* tidak hanya dari sisi susunan norma, tetapi juga dari sisi penerapannya dalam sistem hukum Indonesia. Meskipun demikian, karakteristik sistem hukum nasional, terutama kedudukan Pancasila dan persoalan disharmonisasi peraturan, tetap memerlukan analisis kritis.

Penelitian ini diarahkan tidak hanya untuk menggambarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, tetapi juga untuk menelaah secara kritis kesesuaiannya dengan teori *Stufenbau* Hans Kelsen. Fokus kajian mencakup konsep hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, penerapan teori *Stufenbau* dalam menjelaskan hubungan antarnorma, serta kelemahan dan tantangan yang muncul dalam penerapannya, terutama berkaitan dengan persoalan *Grundnorm* dan disharmonisasi peraturan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode studi pustaka (*library research*) dengan pendekatan deskriptif-analitis. Data penelitian diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan, meliputi peraturan perundang-undangan, buku, artikel jurnal, serta literatur yang relevan dengan teori *Stufenbau* Hans Kelsen, *Grundnorm*, dan hierarki peraturan perundang-undangan di

Indonesia. Bahan pustaka yang diperoleh dikumpulkan, dipelajari, dan dianalisis untuk mengidentifikasi konsep, kesesuaian, serta persoalan dalam penerapan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan perspektif Hans Kelsen. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif dan digunakan sebagai dasar dalam merumuskan kesimpulan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan hierarki sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan hubungan antarnorma. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 7 menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Struktur tersebut menunjukkan adanya hubungan bertingkat antara norma hukum sehingga peraturan yang berada pada tingkat lebih rendah harus memiliki dasar kewenangan dan materi muatan yang sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Ketentuan tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa hierarki dalam sistem hukum Indonesia tidak hanya berkaitan dengan urutan formal, tetapi juga dengan kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Fanggi (2025) menjelaskan bahwa penerapan Stufenbau Theory dalam sistem peraturan Indonesia dapat dilihat dari perkembangan pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan, mulai dari TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000 hingga UU No. 12 Tahun 2011. Menurutnya, struktur tersebut menunjukkan adanya pengaruh gagasan norma bertingkat dalam pembentukan tata hukum Indonesia. Dengan demikian, secara struktural terdapat kesesuaian antara gagasan Stufenbau dengan sistem hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Namun demikian, kesesuaian tersebut tidak berarti bahwa sistem hukum Indonesia dapat sepenuhnya disamakan dengan konstruksi teori Kelsen. UU No. 12 Tahun 2011 memberikan karakter tersendiri melalui Pasal 2 yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara, sedangkan Pasal 3 menempatkan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Pancasila tidak ditempatkan sebagai salah satu jenis peraturan dalam hierarki Pasal 7, tetapi berfungsi sebagai sumber nilai dan dasar filosofis bagi pembentukan hukum.

Posisi tersebut penting karena terdapat perbedaan antara konsep *Grundnorm* dalam teori Kelsen dengan kedudukan Pancasila dalam sistem hukum Indonesia. Samekto dan Natalis (2024) menunjukkan bahwa Pancasila tidak dapat begitu saja disamakan dengan *Grundnorm* Kelsen. *Grundnorm* dalam teori Kelsen merupakan asumsi normatif yang bersifat *a priori* dan tidak dibentuk melalui prosedur formal negara. Sementara itu, kedudukan

Pancasila sebagai dasar negara dalam sistem Indonesia berkaitan dengan proses historis dan deklarasi formal sebagai dasar negara. Oleh karena itu, menyebut Pancasila sebagai *Grundnorm* harus dipahami sebagai analogi atau konstruksi teoritis, bukan sebagai kesamaan konseptual yang mutlak.

Berdasarkan hal tersebut, sistem hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dapat dipahami memiliki dua dimensi. Pertama, terdapat dimensi struktural berupa jenjang peraturan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011. Kedua, terdapat dimensi filosofis berupa Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. Perbedaan ini diperlukan agar analisis terhadap hierarki hukum Indonesia tidak berhenti pada anggapan bahwa Pancasila merupakan “peraturan tertinggi”, karena Pancasila tidak berada dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7.

Relevansi Teori Stufenbau Hans Kelsen terhadap Sistem Hukum Indonesia

Teori *Stufenbau der Rechtsordnung* menjelaskan hukum sebagai suatu tata norma yang tersusun secara bertingkat. Norma yang lebih rendah memperoleh dasar keberlakuannya dari norma yang lebih tinggi. Dengan demikian, hubungan antarnorma tidak berdiri sendiri, tetapi membentuk suatu struktur yang saling berkaitan. Dalam kerangka tersebut, validitas suatu norma ditentukan berdasarkan kewenangan dan prosedur pembentukannya yang bersumber dari norma pada tingkat yang lebih tinggi.

Kerangka tersebut memiliki relevansi dengan sistem hukum Indonesia. UUD 1945 menjadi hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan Undang-Undang menjadi dasar bagi pembentukan berbagai peraturan pelaksana. Peraturan Pemerintah, misalnya, dibentuk untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, sedangkan Peraturan Presiden dan peraturan daerah juga harus memiliki dasar kewenangan dan materi muatan yang sesuai dengan kedudukannya. Struktur tersebut memperlihatkan hubungan vertikal sebagaimana digambarkan dalam teori norma bertingkat.

Fanggi (2025) juga menemukan bahwa prinsip utama *Stufenbau Theory*, yaitu keharusan norma yang lebih rendah tunduk pada norma yang lebih tinggi, dapat digunakan untuk membaca struktur tata peraturan perundang-undangan Indonesia. Teori tersebut memberikan kerangka untuk menjelaskan mengapa suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang menjadi dasar kewenangannya.

Akan tetapi, relevansi teori Kelsen dalam konteks Indonesia lebih tepat ditempatkan sebagai kerangka analitis, bukan sebagai gambaran yang sepenuhnya identik dengan sistem hukum Indonesia. Sistem hukum Indonesia tidak hanya dibangun melalui hubungan vertikal antarnorma, tetapi juga menghadapi hubungan horizontal antarlembaga, pembagian kewenangan pembentukan peraturan, kepentingan sektoral, perkembangan kebijakan, serta kebutuhan masyarakat yang terus berubah.

Persoalan tersebut menjadi semakin terlihat ketika terjadi disharmonisasi. Secara teoritis, hierarki seharusnya mampu mencegah pertentangan antara norma yang lebih rendah dengan norma yang lebih tinggi. Namun, keberadaan hierarki formal tidak otomatis menjamin seluruh norma yang telah dibentuk akan selalu harmonis. Dengan kata lain,

persoalan Indonesia bukan semata-mata tidak adanya struktur hierarki, tetapi juga bagaimana struktur tersebut digunakan dalam proses pembentukan, evaluasi, pengawasan, dan pengujian peraturan.

Selain menjelaskan hubungan hierarkis antarnorma hukum, analisis terhadap sistem hukum Indonesia juga dapat dilakukan dengan memperhatikan pengembangan teori hierarki norma oleh Hans Nawiasky. Dalam kajiannya, Prianto (2024) menjelaskan bahwa norma hukum Indonesia tersusun secara berjenjang dan dapat dikelompokkan berdasarkan teori Hans Nawiasky. Kajian tersebut menempatkan Pancasila sebagai norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), sedangkan UUD 1945 dan ketentuan ketatanegaraan lainnya berada pada tingkatan norma berikutnya. Perspektif ini memperlihatkan bahwa analisis hierarki hukum Indonesia tidak hanya berkaitan dengan urutan peraturan, tetapi juga dengan pengelompokan norma berdasarkan kedudukan dan fungsinya. Oleh karena itu, pemikiran Hans Nawiasky dapat digunakan sebagai perspektif pendukung untuk menelaah struktur norma hukum Indonesia secara lebih terperinci.

Tinjauan Kritis terhadap Hubungan Pancasila, UUD 1945, dan Grundnorm

Bagian paling problematis dalam penerapan teori Kelsen terhadap sistem hukum Indonesia terletak pada penentuan posisi *Grundnorm*. Dalam naskah sebelumnya, Pancasila dan UUD 1945 cenderung ditempatkan secara bersamaan sebagai norma tertinggi. Konstruksi tersebut perlu diperjelas karena Pancasila dan UUD 1945 memiliki kedudukan yang berbeda dalam sistem hukum Indonesia.

Secara normatif, Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 menempatkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. Sementara itu, Pasal 3 menyatakan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, terdapat perbedaan fungsi antara Pancasila sebagai sumber nilai dan dasar filosofis dengan UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari perspektif teori Kelsen, perbedaan tersebut tidak dapat langsung diselesaikan dengan menyatakan bahwa Pancasila adalah *Grundnorm*. *Grundnorm* bukanlah norma positif yang ditetapkan oleh lembaga negara. Ia merupakan presuposisi teoritis yang digunakan untuk menjelaskan validitas norma dalam suatu tata hukum. Samekto dan Natalis (2024) justru menunjukkan adanya persoalan ketika Pancasila disamakan secara langsung dengan *Grundnorm*, karena otoritas Pancasila dalam sistem hukum Indonesia mempunyai hubungan dengan pengakuan dan penetapan formal sebagai dasar negara.

Oleh karena itu, penggunaan istilah *Grundnorm* dalam konteks Indonesia perlu dilakukan secara hati-hati. Pancasila dapat dipahami sebagai dasar filosofis dan sumber segala sumber hukum negara berdasarkan hukum positif Indonesia, tetapi tidak berarti Pancasila identik dengan *Grundnorm* dalam pengertian murni Kelsen. UUD 1945 juga tidak tepat secara sederhana disebut sebagai *Grundnorm*, karena dalam konstruksi Kelsen norma konstitusional masih merupakan bagian dari tata hukum positif yang validitasnya dijelaskan melalui presuposisi norma dasar.

Dengan demikian, temuan kritis penelitian ini adalah bahwa teori Kelsen dapat membantu menjelaskan hubungan bertingkat dalam sistem hukum Indonesia, tetapi konsep *Grundnorm* tidak dapat dipindahkan begitu saja ke dalam struktur hukum Indonesia. Perbedaan antara teori normatif Kelsen dan konstruksi hukum positif Indonesia justru menjadi titik penting dalam memahami karakter sistem hukum nasional.

Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan sebagai Persoalan Penerapan Hierarki

Keberadaan hierarki belum sepenuhnya mampu mencegah terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi dapat muncul baik secara vertikal maupun horizontal. Konflik vertikal terjadi ketika norma pada tingkat yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, sedangkan konflik horizontal terjadi ketika norma pada tingkat yang sama mengatur materi yang sama atau beririsan dengan ketentuan yang berbeda.

Putri et al. (2024) mengidentifikasi sejumlah faktor yang dapat menyebabkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan, antara lain pembentukan peraturan oleh lembaga yang berbeda, pergantian pejabat yang berwenang, pendekatan sektoral, kurangnya koordinasi antarlembaga, terbatasnya partisipasi masyarakat, serta ketidakpastian metode penyusunan peraturan. Temuan tersebut menunjukkan bahwa disharmonisasi tidak selalu disebabkan oleh kesalahan dalam menentukan tingkat suatu peraturan, tetapi juga oleh proses pembentukan regulasi yang belum sepenuhnya terintegrasi.

Hal tersebut dapat menjelaskan mengapa suatu sistem yang secara formal telah memiliki hierarki tetap dapat menghasilkan konflik norma. Setiap lembaga atau sektor dapat membentuk regulasi berdasarkan kebutuhan dan kewenangannya sendiri, sementara keterkaitan regulasi tersebut dengan peraturan lain belum tentu diperiksa secara memadai. Akibatnya, muncul regulasi yang secara formal telah melalui proses pembentukan, tetapi ketika diterapkan berhadapan dengan norma lain yang memiliki materi muatan serupa atau bahkan bertentangan.

Dengan demikian, persoalan disharmonisasi perlu dilihat sebagai persoalan koherensi sistem hukum, bukan hanya persoalan urutan hierarki. Prinsip *lex superior derogat legi inferiori* memang memberikan pedoman bahwa norma yang lebih tinggi mengesampingkan norma yang lebih rendah. Namun, prinsip tersebut baru efektif apabila terdapat mekanisme yang mampu mengidentifikasi konflik, menentukan norma yang harus diprioritaskan, dan memastikan bahwa norma yang bermasalah diperbaiki atau dicabut.

Dalam konteks tersebut, teori Stufenbau tetap relevan karena memberikan dasar untuk menentukan hubungan vertikal antar norma. Akan tetapi, teori tersebut perlu dilengkapi dengan mekanisme harmonisasi dan evaluasi yang bekerja sebelum maupun setelah suatu peraturan berlaku.

Judicial Review sebagai Mekanisme Pengujian Konflik Norma

Konflik norma dalam sistem hukum Indonesia dapat diselesaikan melalui mekanisme *judicial review*. Mekanisme ini merupakan bagian penting dari sistem pengendalian hierarki

karena memberikan ruang untuk menguji kesesuaian suatu norma terhadap norma yang lebih tinggi.

Namun, perlu diperbaiki pemahaman dalam naskah sebelumnya mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Sementara itu, Pasal 24C ayat (1) memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Dengan demikian, kewenangan pengujian keduanya dibedakan berdasarkan objek dan batu uji.

Pembagian tersebut menunjukkan bahwa mekanisme *judicial review* sebenarnya memperkuat prinsip hierarki. Apabila suatu peraturan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya berada dalam kewenangan Mahkamah Agung. Sebaliknya, apabila Undang-Undang dipersoalkan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, keberadaan dua lembaga pengujian tidak dapat langsung dipandang sebagai bentuk ketidakkonsistenan, karena masing-masing memiliki objek pengujian yang berbeda.

Meskipun demikian, pembagian tersebut tetap menimbulkan persoalan koordinasi ketika norma yang menjadi dasar pengujian di Mahkamah Agung juga sedang atau telah diuji di Mahkamah Konstitusi. Persoalan semacam ini menunjukkan bahwa sistem pengujian norma tidak hanya membutuhkan pembagian kewenangan yang jelas, tetapi juga mekanisme yang mampu menjaga konsistensi antarputusan dan menjaga keterpaduan tata hukum.

Dengan perspektif Stufenbau, *judicial review* dapat dipahami sebagai mekanisme koreksi terhadap norma yang tidak sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Dengan demikian, pengujian peraturan tidak hanya berfungsi melindungi hak konstitusional atau kepentingan hukum masyarakat, tetapi juga menjaga struktur dan koherensi tata hukum.

Kelemahan dan Tantangan Penerapan Hierarki

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, terdapat setidaknya tiga persoalan utama dalam penerapan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pertama, hierarki formal belum selalu menghasilkan koherensi substantif. Peraturan dapat dibentuk dalam jenis dan prosedur yang benar, tetapi substansinya masih dapat beririsan atau bertentangan dengan peraturan lain. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap prosedur pembentukan belum cukup untuk memastikan konsistensi seluruh sistem hukum.

Kedua, fragmentasi pembentukan regulasi menjadi salah satu sumber persoalan. Putri et al. (2024) menunjukkan bahwa pendekatan sektoral, kurangnya koordinasi antarlembaga, dan terbatasnya partisipasi masyarakat merupakan beberapa faktor yang dapat memicu disharmonisasi. Artinya, persoalan hierarki juga berkaitan dengan tata kelola pembentukan regulasi.

Ketiga, mekanisme evaluasi pascapembentukan belum cukup kuat. Aris dan Putri (2024) menunjukkan bahwa pengharmonisasian selama ini lebih banyak dilakukan pada

tahap penyusunan, sedangkan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan yang telah berlaku belum dilaksanakan secara berkala. Mereka mengusulkan mekanisme *legal audit* yang dapat dilakukan sebelum penyusunan, selama proses penyusunan, maupun setelah peraturan diundangkan.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa penerapan Stufenbau di Indonesia menghadapi persoalan ketika struktur normatif diterapkan dalam sistem regulasi yang sangat dinamis. Hierarki dapat menentukan hubungan formal antarnorma, tetapi tidak dengan sendirinya memastikan bahwa seluruh norma yang terbentuk tetap relevan, harmonis, dan efektif setelah diterapkan.

Dengan demikian, kelemahan penerapan hierarki bukan terletak pada konsep jenjang normanya, melainkan pada mekanisme yang menghubungkan pembentukan, harmonisasi, pengawasan, evaluasi, dan pengujian peraturan. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa teori Stufenbau perlu digunakan bersama mekanisme hukum positif yang tersedia dalam sistem Indonesia.

Penguatan Harmonisasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

Perbaikan sistem tidak cukup dilakukan dengan menambah regulasi baru. Yang lebih penting adalah memastikan bahwa setiap rancangan peraturan memiliki dasar kewenangan yang jelas, tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, tidak tumpang tindih dengan regulasi yang telah ada, dan dapat dilaksanakan.

Aris dan Putri (2024) menawarkan *legal audit* sebagai salah satu mekanisme untuk mengatasi persoalan tersebut. *Legal audit* tidak hanya diarahkan untuk menemukan konflik setelah regulasi berlaku, tetapi juga dapat digunakan untuk menilai kebutuhan pembentukan regulasi, kesesuaian materi muatan, serta kemungkinan terjadinya tumpang tindih. Mekanisme evaluasi secara berkala juga diperlukan untuk mengetahui apakah suatu peraturan masih sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tujuan pembentukannya.

Usulan tersebut dapat dipadukan dengan prinsip *Stufenbau*. Pada tahap awal, setiap rancangan peraturan harus diuji hubungan vertikalnya dengan norma yang lebih tinggi. Selanjutnya, hubungan horizontalnya dengan regulasi lain perlu diperiksa agar tidak terjadi tumpang tindih. Setelah peraturan berlaku, evaluasi perlu dilakukan untuk mengetahui apakah norma tersebut masih efektif, relevan, dan tidak menimbulkan konflik baru.

Putri et al. (2024) juga menunjukkan bahwa perubahan atau pencabutan ketentuan yang menyebabkan disharmonisasi, pengajuan uji materi, serta penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan *lex specialis derogat legi generali* dapat menjadi bagian dari penyelesaian disharmonisasi.

Berdasarkan hal tersebut, penguatan sistem hierarki di Indonesia lebih tepat diarahkan pada tiga tahap. Pertama, pencegahan, melalui harmonisasi dan pemeriksaan regulasi sebelum pembentukan. Kedua, pengawasan, melalui pemantauan terhadap pelaksanaan peraturan. Ketiga, koreksi, melalui evaluasi, perubahan, pencabutan, atau *judicial review* apabila ditemukan konflik norma. Dengan model tersebut, teori *Stufenbau* tidak hanya

digunakan untuk menjelaskan bahwa norma hukum tersusun secara bertingkat, tetapi juga untuk membaca konsekuensi ketika suatu norma menyimpang dari struktur tersebut.

Dengan demikian, penerapan teori *Stufenbau* dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia perlu ditempatkan tidak hanya sebagai kerangka untuk memahami hubungan bertingkat antarnorma, tetapi juga sebagai dasar untuk memperkuat harmonisasi, pengawasan, dan evaluasi regulasi. Hal ini sejalan dengan karakter sistem hukum Indonesia yang menempatkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan, sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pada dasarnya menunjukkan adanya hubungan bertingkat antarnorma, di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Struktur tersebut memiliki relevansi dengan teori *Stufenbau* Hans Kelsen yang memandang hukum sebagai tata susunan norma yang berlaku secara berjenjang. Dalam konteks Indonesia, prinsip tersebut tercermin dalam pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan serta mekanisme pengujian terhadap peraturan yang diduga bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Namun, penerapan teori *Stufenbau* dalam sistem hukum Indonesia tidak dapat dilakukan dengan menyamakan secara langsung konsep *Grundnorm* Hans Kelsen dengan Pancasila. Pancasila secara yuridis ditempatkan sebagai sumber segala sumber hukum negara, sedangkan UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa struktur normatif dalam sistem hukum Indonesia memiliki karakter tersendiri yang tidak sepenuhnya identik dengan konstruksi *Pure Theory of Law* Hans Kelsen.

Persoalan penerapan hierarki juga terlihat dari masih terjadinya disharmonisasi, tumpang tindih, dan pertentangan antarketentuan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan hierarki secara normatif belum otomatis menjamin keteraturan dalam praktik pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penguatan sistem perlu dilakukan melalui harmonisasi sejak tahap pembentukan, pengawasan terhadap pelaksanaan, evaluasi secara berkala, serta mekanisme koreksi melalui perubahan, pencabutan, atau *judicial review* ketika ditemukan konflik norma. Dengan demikian, teori *Stufenbau* tidak hanya relevan untuk menjelaskan struktur hierarki hukum, tetapi juga dapat digunakan sebagai kerangka kritis untuk menilai konsistensi dan keteraturan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

DAFTAR RUJUKAN

- Akbar, H., Sukardi, & Salman, R. (2025). Dualisme pengawasan preventif: Tantangan harmonisasi dan fasilitasi dalam pengawasan peraturan daerah. *Amanna Gappa*, 33(1), 1–17. <https://journal.unhas.ac.id/index.php/agil/article/view/35449>
- Aris, M. S., & Putri, D. E. K. (2024). Legal audit sebagai mekanisme penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan. *Jurnal Rechts Vinding: Media*

- Pembinaan Hukum Nasional*, 13(1).
<https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/1588>
- Fanggi, P. A. L. (2025). Analisis konseptual Stufenbau theory terhadap tata peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Rekomendasi Hukum*, 1(2), 308–316.
<https://journal.unram.ac.id/index.php/rekomendasihukum/article/view/7322/3983>
- Hadi, S. (2024). The influence of theorie von stufenbau der rechtsordnung in the Indonesian legal system. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 20(2). <https://doi.org/10.30996/dih.v20i2.10989>
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.
- Prianto, W. (2024). Analisis hierarki perundang-undangan berdasarkan teori norma hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 2(1), 8–19.
<https://jurnal.unusultra.ac.id/index.php/jisdik/article/view/52>
- Putri, N. K., Simeulu, A., Fitri, F. A., Trilia, I., Mulitalia, & Adisma, M. F. (2024). Disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia antara bentuk penyebab dan solusi. *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 1(1), 55–63.
<https://doi.org/10.71153/wathan.v1i1.17>
- Samekto, F. X. A., & Natalis, A. (2024). Exploring the Grundnorm dilemma: Can Pancasila be considered the Grundnorm in the context of “the Pure Theory of Law”? *Journal of Philosophical Investigations*, 18(48), 319–338.
<https://doi.org/10.22034/jpiut.2024.62978.3843>