

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menuntut agar setiap tindakan pemerintah didasarkan pada hukum (asas legalitas).¹ Penyelenggaraan pemerintahan modern, terutama dalam upaya mewujudkan negara kesejahteraan merupakan mandat konstitusional bagi negara. Kondisi ini sering menimbulkan kekosongan hukum yang harus diisi oleh diskresi pejabat administrasi. Meskipun diskresi ini diizinkan secara hukum administrasi, tetapi seringkali hasil produknya mengandung instrumen yang tidak tercantum dalam hierarki formal. Akibatnya, keberadaan Surat Edaran yang begitu banyak memicu konflik antara kepastian hukum yang dituntut oleh masyarakat dan kebutuhan fungsional yang harus dipenuhi oleh pemerintah.

Konsep peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur secara ketat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengadopsi hierarki jenjang norma secara formal, namun secara eksplisit tidak mengakui Surat Edaran sebagai jenis peraturan.² Ketiadaan Surat Edaran dalam hierarki ini menimbulkan masalah yuridis fundamental, yakni bagaimana menguji dan mengontrol produk hukum yang mengikat publik namun tidak memiliki dasar formal. Para ahli hukum (termasuk Bagir Manan dan Maria Farida Indrati) sepakat bahwa Surat Edaran berada di luar hierarki formal, menciptakan "hukum bayangan" yang keabsahannya diragukan.³ Persoalan ini menjadi

¹ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Konstitusi Press, 2017), hlm. 55-58.

² Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2015), hlm. 153.

tantangan serius bagi penegakan asas legalitas, di mana tindakan yang seharusnya berdasarkan hukum justru lahir dari diskresi tanpa dasar legitimasi yang jelas.

Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, surat edaran kerap dikeluarkan oleh berbagai lembaga negara maupun pejabat pemerintahan, seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Kementerian, hingga Kepala Daerah.⁴ Fenomena ini menimbulkan problem akademis karena tidak semua surat edaran memiliki dasar hukum yang jelas dalam sistem peraturan perundang-undangan. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, surat edaran dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk *beleidsregel* atau peraturan kebijakan yang meski bukan peraturan perundang-undangan formal, tetap memiliki fungsi penting dalam praktik hukum dan penyelenggaraan administrasi negara⁵. Sementara itu, dalam perspektif Adolf Merkl dengan teorinya *Stufenbau des Recht*, setiap norma hukum harus dilihat dari posisi hierarkisnya serta lembaga yang berwenang mengeluarkan Surat Edaran. Hal tersebut memberikan pertanyaan mendasar terkait posisi surat edaran apakah masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi juga siapa yang memiliki otoritas untuk menerbitkannya agar tetap sesuai dengan asas legalitas dan asas kemanfaatan hukum.

Kekakuan hierarki formal Indonesia sebagian besar diilhami oleh Teori Jenjang Norma Hukum (*Stufenbaulehre*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan disempurnakan secara struktural oleh muridnya, Adolf Merkl.⁶ Merkl menekankan bahwa keabsahan setiap norma harus diverifikasi melalui rantai penciptaan yang sempurna. Dalam konsepnya, setiap norma harus memiliki "Dua Wajah Hukum" (*Das Doppelte Rechtsantlitz*) sebagai pelaksanaan norma

⁴ Wafa Yusdheaputra, I. (2023). *Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 20, No. 3, hlm. 378.

⁵ Jimly Asshiddiqie. (2021). *Dasar-Dasar Hukum Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 112-114.

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, Cetakan Ulang setelah 2015), hlm. 110.

atas dan dasar norma bawah.⁷ Apabila Surat Edaran dianalisis dengan pisau Merkl, ia akan tereliminasi secara struktural karena tidak memiliki "wajah ke atas" berupa delegasi legislatif yang sah, yang mana konsekuensinya adalah penolakan mutlak terhadap validitasnya.

Merespons kebuntuan yang dihasilkan oleh teori struktural klasik (Merkl) terhadap realitas hukum administrasi, pemikir kontemporer di Indonesia berusaha mencari solusi inovatif.⁸ Salah satu respon teoretis yang paling signifikan datang dari Jimly Asshiddiqie, yang berpendapat bahwa sistem hukum tidak boleh kaku dan harus mampu mengakomodasi kebutuhan fungsional negara.⁹ Jimly mengkritik hierarki formal dan memperkenalkan konsep Hierarki Norma Hukum Fungsional/Substansial. Konsep ini berupaya memberikan posisi bagi instrumen non-legislatif, termasuk Surat Edaran, dalam tata urutan norma untuk tujuan kontrol dan akuntabilitas.

Inovasi Jimly secara eksplisit menempatkan Surat Edaran di tingkat yang fungsional, setara dengan peraturan pelaksana di bawah undang-undang, namun dengan kontrol yang berbeda¹⁰. Kontrol terhadap SE dalam pandangan Jimly tidak hanya mengandalkan legalitas formal, tetapi terutama pada kepatuhan terhadap norma substansial dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).¹¹ Langkah ini menunjukkan upaya sistematis untuk menutup celah *non-liquet* (tidak ada hukum) dan memastikan bahwa kebijakan pemerintah, meskipun non-formal, tetap berada di bawah payung konstitusi dan

⁷ Jimly Asshiddiqie, Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Konstitusi Press, 2017), hlm. 120.

⁸ L. G. Simamora, "Pengujian Peraturan Kebijakan oleh Mahkamah Agung Pasca-UU 12/2011," *Jurnal Konstitusi* Vol. 15, No. 2 (2018), hlm. 201.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 185.

¹⁰ F.A.M. Stroink, "Controlling Beleidsregels in the Netherlands: The Role of Administrative Courts," *European Public Law* Vol. 22, No. 1 (2016), hlm. 37.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Konstitusi Press, 2017), hlm. 205.

perlindungan hukum. Hierarki fungsional Jimly menciptakan rezim pengujian yang berbeda, bergeser dari uji prosedural ke uji nilai.

Kesenjangan akademik terletak pada perbandingan mendalam mengenai implikasi dua model hierarki yang kontras ini, yakni Hierarki Struktural Merkl yang menolak SE secara formal, dan Hierarki Fungsional Jimly yang menerima SE secara substansial.¹² Perbedaan ini mendesak untuk diteliti karena model Merkl berimplikasi pada ketiadaan perlindungan hukum bagi warga negara (SE dianggap bukan norma, sehingga kebal uji materil), sementara model Jimly berimplikasi pada pengakuan teoritis yang dapat membuka jalan bagi pengujian SE di pengadilan. Perbandingan ini akan menguji apakah upaya Jimly merupakan langkah mundur dari ketertiban struktural Merkl atau lompatan maju menuju jaminan hukum yang lebih realistis dan efektif.

Penelitian ini bertujuan utama untuk mengukur sejauh mana inovasi teoretis Jimly Asshiddiqie dapat secara efektif menyelesaikan problem yudisial yang ditimbulkan oleh Surat Edaran, dibandingkan dengan model yang menuntut kesempurnaan struktural Merkl. Manfaat praktisnya adalah memberikan rekomendasi teoretis kepada pembentuk undang-undang mengenai kedudukan SE di masa mendatang, apakah harus tetap diabaikan sesuai teori Merkl atau diatur secara eksplisit dan dikontrol ketat sesuai teori Jimly. Perbandingan ini diharapkan menjadi kontribusi signifikan dalam diskursus Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian yang berjudul "Perbandingan Pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl tentang Surat Edaran dalam Konsep Peraturan Perundang-undangan di Indonesia" memiliki urgensi teoretis yang sangat tinggi. Penelitian ini akan mengandalkan sumber primer dan sekunder dalam 10 tahun terakhir untuk memastikan relevansi kontemporer. Kajian ini diharapkan dapat memberikan pijakan baru dalam memahami

¹² S. Fajarudin, "Prinsip *Wetmatigheid* dan Kedudukan *Beleidsregel* dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Hukum* 28, No. 1 (2019): 126.

hubungan antara filsafat hukum (Kelsen/Merkl) dan praktik ketatanegaraan (Jimly) di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan di atas, maka penulis menentukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Konsep Surat Edaran dalam alam pemikiran Jimly Asshiddiqie?
2. Bagaimana Konsep Surat Edaran dalam alam pemikiran Adolf Merkl?
3. Bagaimana Perbandingan Pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl Tentang Surat Edaran?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas dapat diambil tujuan penelitian Adalah, sebagai berikut :

1. Mengetahui Konsep Surat Edaran dalam alam pemikiran Jimly Asshiddiqie.
2. Mengetahui Konsep Surat Edaran dalam alam pemikiran Adolf Merkl.
3. Mengetahui Perbandingan Pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl Tentang Surat Edaran.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori hukum di Indonesia maupun dalam perbaikan sistem perundang-undangan yang lebih baik dan lebih konsisten. Secara teoritis, penelitian ini akan memberikan kontribusi dalam memahami posisi surat edaran sebagai instrumen hukum di Indonesia, yang selama ini kerap diperlakukan seolah-olah setara dengan peraturan perundang-undangan meskipun tidak memiliki kedudukan formal yang jelas dalam sistem hukum Indonesia. Salah satu kegunaan utama dari penelitian ini adalah untuk memperkaya kajian teori hukum

administrasi dan teori hukum normatif yang berkaitan dengan kedudukan instrumen administratif dalam sistem peraturan perundang-undangan.

- b. Penelitian ini memberikan kontribusi pada perkembangan teori tentang kedudukan instrumen non-peraturan, seperti surat edaran, yang selama ini sering menjadi perdebatan di kalangan akademisi maupun praktisi. Dengan membandingkan pemikiran tokoh nasional dan internasional, penelitian ini dapat menghadirkan suatu sintesis teoretis mengenai relevansi teori klasik dengan dinamika hukum modern di Indonesia. Hal ini penting karena perkembangan hukum tidak hanya berhenti pada teks undang-undang, melainkan juga mencakup interpretasi dan adaptasi terhadap praktik administrasi pemerintahan yang berkembang.
- c. Penelitian ini juga memberikan sumbangan teoritis terhadap studi hukum administrasi dengan menyoroti bagaimana surat edaran dapat diposisikan sebagai instrumen administratif yang lebih terstruktur, dan tidak menambah atau mengubah norma hukum yang ada tanpa dasar hukum yang jelas. Secara keseluruhan, penelitian ini akan memperkaya literatur hukum Indonesia dalam hal memahami hubungan antara hukum tertulis dan hukum yang hidup dalam masyarakat, serta memberikan rekomendasi tentang bagaimana mengintegrasikan kedua elemen tersebut dalam kerangka hukum positif yang lebih inklusif dan adaptif.

2. Kegunaan Praktis

Selain manfaat teoritis, penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat praktis yang nyata:

- a. Bagi Pemerintah dan Pembuat Kebijakan

Penelitian ini dapat memberikan rekomendasi kepada lembaga eksekutif dan pembuat kebijakan agar lebih berhati-hati dan terukur dalam menerbitkan surat edaran. Dengan adanya pemahaman yang lebih jelas tentang kedudukannya, surat edaran tidak lagi digunakan secara berlebihan atau disalahartikan sebagai peraturan yang

mengikat umum, melainkan hanya bersifat sebagai pedoman administratif internal. Hal ini penting agar surat edaran tidak melampaui kewenangan yang telah diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Bagi Aparat Penegak Hukum

Hasil penelitian dapat membantu aparat penegak hukum, terutama hakim dan jaksa, dalam menilai bobot yuridis dari surat edaran ketika dijadikan dasar argumentasi di persidangan. Penelitian ini juga dapat memberikan acuan bagi peradilan administrasi negara dalam menilai sah atau tidaknya penggunaan surat edaran oleh pejabat publik. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi terhadap kepastian hukum dan konsistensi putusan pengadilan.

c. Bagi Akademisi dan Peneliti

Penelitian ini dapat dijadikan rujukan akademis bagi mahasiswa, dosen, maupun peneliti yang tertarik mendalami persoalan hierarki norma hukum dan keberadaan peraturan kebijakan di Indonesia. Dengan adanya perbandingan antara pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl, penelitian ini membuka ruang diskusi yang lebih luas tentang relevansi teori hukum klasik dengan konteks hukum modern Indonesia. Hal ini sekaligus dapat menjadi pintu masuk untuk penelitian lebih lanjut mengenai kedudukan peraturan kebijakan lain di luar surat edaran.

d. Bagi Masyarakat

Manfaat praktis lain yang tidak kalah penting adalah memberikan pemahaman kepada masyarakat luas mengenai posisi surat edaran dalam tata urutan hukum di Indonesia. Penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat bahwa tidak semua produk pejabat pemerintah memiliki kekuatan mengikat layaknya undang-undang atau peraturan resmi. Dengan meningkatnya pemahaman ini, masyarakat dapat lebih kritis, selektif, dan cerdas

dalam menyikapi produk hukum maupun kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk surat edaran.

E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari terjadinya pembahasan yang melebar, kesalahpahaman interpretasi serta' memudahkan pemahaman tentang judul tersebut di atas, maka penulis merasa perlu untuk memberikan pembahasan istilah yang terdapat dalam judul ini.

1. Perbandingan

Perbandingan adalah tindakan atau proses membandingkan; analisis perbedaan dan persamaan antara dua hal atau lebih. Sedangkan pemikiran adalah proses berpikir atau hasil dari kegiatan berpikir; ide, gagasan, atau pendapat yang lahir dari suatu proses berpikir.¹³

Istilah "perbandingan" mengacu pada pendekatan analitis yang digunakan untuk membandingkan konsep dan teori yang dikemukakan oleh dua tokoh besar, yakni Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl, mengenai kedudukan surat edaran dalam sistem peraturan perundang-undangan.¹⁴ Perbandingan di sini bertujuan untuk menemukan persamaan dan perbedaan dalam cara kedua pemikir tersebut memandang fungsi dan peran surat edaran dalam konteks hukum dan tata negara. Dalam penelitian ini, perbandingan tersebut tidak hanya terbatas pada aspek teori hukum, tetapi juga pada implikasi praktis yang dapat dihasilkan dari penerapan kedua teori tersebut dalam sistem peraturan Indonesia.

2. Pemikiran

Pemikiran secara bahasa adalah hasil atau proses memikirkan, yaitu

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁴ Wafa Yusdheaputra I. . "Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 20. No. 3, 2023, hlm. 375-390

aktivitas menggunakan akal atau pikiran untuk menelaah, menganalisis, atau merumuskan suatu hal.¹⁵ Dengan kata lain, bahwa pemikiran adalah ide, gagasan, konsep, atau teori yang dikembangkan oleh seorang ahli atau tokoh.

Menurut Soerjono Soekanto Dalam konteks ilmu sosial dan hukum, Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa pemikiran adalah hasil proses berpikir seseorang yang berupa gagasan atau konsep tentang suatu masalah, yang dapat dijadikan dasar analisis, perencanaan, atau penelitian.

Menurut Jimly Asshiddiqie Dalam konteks hukum tata negara dan pembentukan peraturan perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pemikiran hukum adalah gagasan yang dikembangkan untuk menafsirkan, menerapkan, dan menyusun norma hukum agar sesuai dengan prinsip konstitusi dan nilai dasar negara. Artinya, pemikiran hukum tidak hanya bersifat konseptual, tetapi juga aplikatif, menjadi dasar pembuatan peraturan atau pedoman administrasi seperti Surat Edaran.

3. Jimly Asshiddiqie

Jimly Asshiddiqie Adalah salah satu ahli hukum tata negara yang aktif menulis buku, artikel, dan melakukan penelitian di bidang hukum konstitusi dan tata negara.¹⁶ Pemikiran-pemikirannya banyak dipelajari di kalangan mahasiswa dan praktisi hukum. Salah satu karyanya yang terkenal adalah tentang "Negara Hukum" dan "Peraturan Perundang-Undangan", yang mengedepankan pentingnya legalitas dan keadilan dalam negara hukum.

Jimly Asshiddiqie memiliki pandangan yang mendalam mengenai instrumen administratif seperti surat edaran. Dalam pandangannya, surat edaran merupakan bagian dari *beleidsregel* atau kebijakan administrasi

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, . *Dasar-Dasar Hukum Konstitusi Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021).

yang tidak boleh mengubah atau menciptakan norma baru yang bersifat mengikat. Surat edaran lebih berfungsi sebagai pedoman bagi pejabat pemerintah dalam menjalankan tugasnya, tanpa memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara langsung kepada masyarakat umum.

4. Adolf merkl

Adolf Julius Merkl (1890–1970) adalah seorang ahli hukum asal Austria yang dikenal sebagai murid Hans Kelsen dan turut mengembangkan teori hierarki norma (*Stufenbau des Recht*). Dalam teori ini, Merkl memperkenalkan konsep *das doppelte Rechtsantlitz* atau “wajah ganda norma hukum”. Konsep ini menegaskan bahwa setiap norma hukum selalu memiliki dua sisi, di satu sisi norma tersebut bersumber dari norma yang lebih tinggi (*upwards*), sementara di sisi lain norma tersebut menjadi dasar pembentukan norma di bawahnya (*downwards*).¹⁷

Dalam konteks penelitian ini, pemikiran Merkl penting ditegaskan karena ia memberikan cara pandang bahwa setiap aturan hukum harus dilihat dalam struktur bertingkat. Dengan demikian, surat edaran yang sering diperdebatkan kedudukannya dalam sistem hukum Indonesia dapat dianalisis melalui teori Merkl, apakah ia hanya merupakan instrumen administratif tanpa daya ikat normatif, ataukah dapat diposisikan sebagai bagian dari rantai konkretisasi norma hukum yang lebih tinggi.

5. Surat Edaran

Surat edaran dipahami sebagai salah satu bentuk kebijakan administratif yang diterbitkan oleh pejabat pemerintah untuk memberikan arahan, petunjuk, atau penjelasan kepada aparatur di bawahnya maupun kepada masyarakat terkait pelaksanaan suatu peraturan perundang-

¹⁷ Nadzif Ali Murtadho. *Structure and Classification of Legal Norms: Institutional Challenges in Law Making*. Indonesian Journal of Administrative Law and Governance, 2024, hlm. 15-16.

undangan.¹⁸ Dalam konteks hukum Indonesia, surat edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, melainkan dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersifat internal dan tidak mengikat secara umum seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.

Menurut Adolf Merkl, meskipun beliau tidak secara spesifik menyebut istilah *surat edaran*, namun pemikirannya tentang *Stufenbau Theory* (teori jenjang norma) memberikan landasan untuk memahami kedudukan surat edaran dalam sistem hukum.¹⁹ Merkl menekankan bahwa setiap norma hukum harus bersumber dari norma yang lebih tinggi dan pada saat yang sama berpotensi melahirkan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, surat edaran hanya dapat dipandang sebagai instrumen administratif yang kedudukannya tidak lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan, melainkan sekadar instrumen pelengkap dalam praktik pemerintahan.

Menurut Jimly Asshiddiqie memandang surat edaran sebagai bagian dari *peraturan kebijakan* (*beleidsregel*) yang memiliki peran penting dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.²⁰ Meskipun tidak memiliki kekuatan mengikat umum sebagaimana undang-undang, surat edaran dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mengarahkan perilaku aparatur negara maupun masyarakat dalam ruang lingkup tertentu. Jimly menekankan bahwa eksistensi surat edaran harus tetap ditempatkan dalam kerangka negara hukum, sehingga penggunaannya tidak boleh bertentangan dengan asas legalitas maupun hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁸ Efendi, S. . *Analisis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Tesis S2, UIN Fatmawati Bengkulu, 2023

¹⁹ Merkl, A. . *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: Springer Verlag, 1931

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 125.

6. Konsep

Konsep secara bahasa adalah gagasan, pengertian atau citra mental yang menjadi dasar pemikiran atau teori; rancangan atau ide yang bersifat umum dan abstrak mengenai sesuatu.²¹

Menurut Soerjono Soekanto seorang ahli sosiologi hukum, menyatakan bahwa konsep adalah gagasan atau ide dasar yang digunakan untuk memahami fenomena sosial tertentu. Dalam konteks hukum, konsep digunakan untuk mengkaji prinsip dasar suatu teori hukum atau sistem hukum.

Berger dan Luckmann dalam bukunya *The Social Construction of Reality* mengartikan konsep sebagai kerangka berpikir yang digunakan untuk menginterpretasikan realitas sosial. Mereka menekankan bahwa konsep-konsep dalam masyarakat sering kali dibentuk melalui interaksi sosial dan konvensi-konvensi budaya, yang kemudian menjadi acuan bagi pemahaman dan tindakan masyarakat tersebut.

7. Peraturan

Makna peraturan secara bahasa dapat dipahami sebagai serangkaian aturan atau norma yang ditetapkan agar tercipta keteraturan, kepastian, dan keadilan dalam kehidupan bersama.²²

Menurut Hans Kelsen, peraturan adalah sebagai norma hukum, yakni perintah atau larangan yang berasal dari norma dasar (*grundnorm*) dan memiliki kekuatan mengikat karena ditetapkan oleh otoritas yang sah. Jadi, peraturan tidak lain adalah norma yang mengatur perilaku dengan sanksi bila dilanggar.

Menurut Sudikno, peraturan adalah hasil konkretisasi dari norma hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis, dengan tujuan memberikan

²¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia

kepastian hukum. Jadi, peraturan merupakan rumusan tertulis dari norma hukum agar bisa lebih jelas, pasti, dan mengikat.

8. Perundang-Undangan

Secara bahasa, Perundang-undangan dipahami sebagai keseluruhan aturan hukum tertulis yang bersifat mengikat dan berlaku umum, baik berupa undang-undang maupun peraturan di bawah undang-undang.²³

Menurut Jimly, perundang-undangan merupakan instrumen hukum tertulis yang berjenjang dan berlapis sesuai dengan hierarki norma hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Jimly menekankan bahwa perundang-undangan adalah instrumen utama untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam negara hukum.

Menurut Bangir Manan, perundang-undangan adalah segala bentuk aturan hukum tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, baik undang-undang dalam arti sempit maupun peraturan di bawahnya, yang berfungsi mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat.

Menurut Maria Farida Indrati, perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur tertentu. Menurutnya, perundang-undangan tidak hanya berarti undang-undang (*wet*), tetapi juga seluruh peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat.

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia