

KEWENANGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM MENYELESAIKAN TUMPANG TINDIH PERATURAN MENTERI UNTUK MENCAPAI KEPASTIAN HUKUM DI INDONESIA

Moh. Rusydi¹, Nofi Sri Utami², Noorhuda Muchsin³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mt. Haryono No. 193 Malang, 65144 551932, Fax: 0341-552249
E-mail : mhd.rusydi093@gmail.com

Abstract

One of the biggest problems in our government today is that there are many laws and regulations issued by the government and these regulations have the potential to be overlapping or disharmony (over legislation,) causing legal uncertainty and slow government wheels. The existence of Permenkum HAM Number 2 of 2019 concerning Settlement of Disharmonization of Legislation through Mediation. The executive has the authority to settle out of court or Non-Judicial Review but whether the status and legal position is in accordance with the existing laws and regulations. because the settlement is within the jurisdiction of the Judiciary, in this case the Supreme Court (MA), then does the government need a special institution to complete laws and regulations such as in South Korea, namely the Ministry of Legislation (Moleg).

Keywords: Authority, Ministry of Law and Human Rights, Legal Certainty.

Abstrak

Salah satu permasalahan terbesar dalam pemerintahan kita hari ini yaitu ada banyaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan peraturan tersebut berpotensi tumpang tindih atau disharmonis (*over legislation*,) sehingga menyebabkan ketidak pastian hukum dan lambannya roda pemerintahan. Adanya PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. Eksekutif mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan diluar pengadilan atau *Non-Judicial Review* tapi apakah status dan kedudukan hukum tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. karena penyelesaian tersebut merupakan wilayahnya Yudikatif dalam hal ini Mahkamah Agung (MA) lalu apakah pemerintah perlu lembaga khusus untuk meyelesaiak peraturan perundang undangan seperti di di Korea Selatan yakni *Ministry of Legislation* (Moleg).

Kata Kunci : Kewenangan, Kementerian Hukum dan HAM, Kepastian Hukum.

Pendahuluan

Kita tahu Sistem hukum Indonesia menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau istilah lain *civil law*. Salah satu ciri dari sistem ini pentingnya peraturan tertulis “*statutory laws*” atau “*statutory legislations*”. Keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terikat sebagai satu sistem, Pertama: Konprehensif,

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Pembimbing I Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Pembimbing II Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Kedua: Konsisten dan Keriga: Hierarkis dari semua ituberpangkal pada Undang-undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar (*Staat fundamental norm*) sebagai legitimasi akhir dari validitas Peraturan perundang undangan dan keseluruhan tata hukum (*legal order*).⁴ Salah satu masalah dalam pemerintahan hari ini adalah adanya potensi tumpang tindih peraturan perundang-undangan atau *over legulation*, penulis menemukan riset dari laman situs *peraturan.go.id* sebagai berikut;⁵

Perturan Pusat	3866
Peraturan Menteri	16995
Peraturan LPNK	4565
Peraturan Daerah	15982

Sumber; peraturan.go.id

Peraturan Menteri pertahun 2020 menetapkan sebanyak 1165 peraturan⁶, ada potensi disharmonisasi dari peraturan yang sejajar maupun peraturan diatasnya. Salah satu faktor terjadinya tumpang tindih tersebut ialah *Ego Sektoral* dari kementerian masing-masing. Secara hukum kementerian berwenang membuat produk hukum sepanjang mendapatkan amanat dari peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangannya.

Ketika peraturan tersebut bertentangan, maka resikonya ialah tidak mencapai kepastian hukum atau tujuan hukum itu sendiri, karna terjadi sengketa kewenangan dari lembaga satu pada lembaga yang lain. Bisa kita lihat salah satu Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Berskala Besar Dalam Rangka Pencegahan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), dinilai tumpang tindih atau bertentangan dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Peyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Peraturan Menteri Perhubungan Pasal 11 ayat (1) Tersebut yang menjadi dasar diperbolehkannya ojek online dalam mengangkut penumpang ditengah

⁴Jimly Asshiddiqie, (2017), *Perihal Undang-undang Cetakan ke-4*, Depok: RajaGrafindo Persada. kata pengantar.

⁵ Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan “*Jumlah Peraturan perundang-undangan di Indonesia*”, <http://peraturan.go.id>, di akses pada tanggal 14 April 2022

⁶ Hasil dari penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), pada bulan maret 2021 mengatakan Peraturan Perundang-undangan di indonesia berpotensi dan mengarah pada hiper legulasi. <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/16/210556065/menelaah-fenomena-hiper-regulasi-apa-sebabnya?page=all>. di akses pada 21 Maret 2021.

pandemi sementara dalam Peraturan Menteri Kesehatan Pasal 13 ayat (10) yang justru menentang pengoperasionalan ojek online dalam pengangkutan penumpang.

Hal diatas bisa dipahami dan dilihat, telah terjadi konflik kewenangan pada Lembaga Negara dalam mengeluarkan regulasi yang berdampak pada tujuan hukum itu sendiri, sehingga mengakibatkan masyarakat kebingungan peraturan manakah yang akan dipatuhi.

Fajlurrahman Jurdi dalam bukunya *Logika Hukum*; Undang-undang harusnya menjadi Resultante ketika ada pergolakan oleh negara dengan masyarakat, negara dengan perusahaan dan sebaliknya,⁷ seyogyanya Undang-undang mengasilkan dan menjadi penyelesai dari pergolakan tersebut. Bagaimana hukum itu menjadi penyelesai di Indonesia terhadap masyarakat, sedangkan peraturannya saja Disharmonisasi terhadap peraturan yang lain.

Pembahasan

Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Menyelesaikan Tumpang Tindih Peraturan Menteri.

Kementerian Hukum dan HAM dalam menyelesaikan Tumpang Tindih Peraturan Menteri sebagai lembaga Eksekutif. Pada sistem demokrasi dan negara hukum modern, diketahui bahwa kekuasaan negara dibagi dan dipisah antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam hal tersebut, kekuasaan berwenang membuat peraturan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dikonstruksikan dari rakyat yang berdaulat lalu dilembagakan dalam organisasi negara yaitu lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan cabang kekuasaan pemerintah sebagai organ pelaksana yaitu eksekutif yang menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif. Sementara cabang kekuasaan lain, yaitu cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif menjadi lembaga yang memiliki kewenangan untuk menegakkan peraturan-peraturan yang ada melalui proses peradilan yang independen dan imparsial.⁸

Sebagai Negara dengan yurisdiksi yang luas, Indonesia dihadapkan pada kompleksitas peraturan perundang-undangan.⁹ Hal ini terlihat dari sejumlah masalah

⁷ Fajlurrahman Jurdi, (2017), *Logika Hukum Cetakan Pertama*, Jakarta:Kencana. h. 28.

⁸ Jimly Asshiddiqie, (2017), *Perihal Undang-undang, Cetakan ke-4*, Depok: RajaGrafindo Persada. h. 213.

⁹ Nurrahman Aji Utomo dan Ekawestri Prajwalita Widiati, (2016), *Menjenjang Legislasi Berbasis HAM*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. h. 83

tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Berbasis permasalahan tersebut, lahirlah Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. Ditinjau dari segi urgensi lahirnya peraturan, PermenkumHAM tersebut lahir sebagai respon ditemukannya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal. Sehingga, menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antara kementerian/lembaga dan pemerintahan daerah, ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah.¹⁰

Sepanjang tahun 2018, Kementerian Hukum dan HAM telah menerima permohonan sengketa dari 25 Pemohon, di antara permohonan tersebut adalah perkara Wilaya Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Blok Silo, Kabupaten Jember dan perkara ganti rugi korban salah tangkap yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBH Jakarta).¹¹ Permasalahan tersebut merupakan gejala buruk dalam dunia hukum kita maka perlu segera diselesaikan.

Bentuk Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Menyelesaikan Tumpang Tindih Peraturan Menteri Untuk menyelesaikan permasalahan konflik hukum yang ada, Melalui Nomor 32 Tahun 2017, Kementerian Hukum dan HAM memiliki kewenangan untuk mempertemukan adanya pihak-pihak terkait yang mengalami permasalahan dalam peraturan perundang-undangannya. Kewenangan tersebut dilakukan lebih khusus dilakukan oleh lembaga Eselon 1 Kementerian Hukum dan HAM yaitu Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan melalui Direktur Jenderal Litigasi.

Kewenangan tersebut, merupakan kewenangan baru yang dimiliki Kementerian Hukum dan HAM. Tetapi PermenkumHAM Nomor 32 Tahun 2017 ini dicabut dan diganti dengan PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan. Adanya PermenkumHAM tersebut sebagai upaya menyelesaikan disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada melalui konsep Mediasi. Yang dimaksud dengan Disharmonisasi adalah konflik atau pertentangan antara

¹⁰ Rizkqi Baiyroh Muzayyanah dan Djoko Purwanto, *Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi*, Jurnal Hukum. h. 10.

¹¹ Humas Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan “*Sidang Pemeriksaan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan (PPU) Melalui Jalur Nonlitigasi Terkait Korban Salah Tangkap*”, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>. Diakses pada tanggal 14 Juni 2022.

norma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud mediasi adalah upaya penyelesaian yang dilakukan diluar pengadilan dengan cara mempertemukan pihak-pihak yang mempunyai peraturan perundang-undangan yang bermasalah, yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perundang-undangan dalam Kementerian Hukum dan HAM. Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM tersebut dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (2) PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi tersebut.¹²

Sebagaimana tertulis pada konsideran huruf a dan b peraturan tersebut, berbunyi:

- a. Bahwa sesuai dengan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam melaksanakan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan penyelesaian peraturan perundang-undangan diluar pengadilan, telah ditetapkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui jalur Nonlitigasi.
- b. Bahwa untuk mengingat upaya penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan melalui mediasi, perlu mengganti Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui jalur Nonlitigasi.

Berdasarkan konsideran atau pertimbangan dalam peraturan tersebut, menunjukkan bahwa PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi ini dibuat atau dikeluarkan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan penyelesaian disharmonisasi peraturan Perundang-undangan melalui mediasi (diluar pengadilan). PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 adalah produk hukum dari menteri. Artinya, peraturan menteri hukum dan ham ini, termasuk kedalam kategori dari jenis peraturan perundang-undangan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 8 Ayat (1) tersebut dijelaskan bahwa jenis peraturan selain yang disebut pada Pasal 7 Ayat (1) adalah peraturan yang

¹² Shevierra Danmadiyah, *Wewenang Kemenkumham dalam Sengketa Perundang-undangan*, <http://news.unair.ac.id> diakses pada tanggal 17 Juni 2022.

diantaranya peraturan yang ditetapkan oleh menteri. Peraturan menteri tersebut didasari pada Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM.

Standar Prosedur penyelesaian tupang tindih Peraturan Menteri dalam Kementerian Hukum dan HAM. Membahas terkait PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. pada BAB VI: Bagian Kesatu pelaksanaan mediasi dalam Pasal 12 “Mediasi dilakukan secara terbuka oleh Majelis Pemeriksa” dalam Pasal 13 terkait pelaksanaan mediasi, yaitu:

1. Pelaksanaan Mediasi dilakukan dengan cara:
 - a. Mendengarkan pendapat hukum para Ahli;
 - b. Melakukan kalarifikasi kepada Para Pihak; dan
 - c. Menyimpulkan dan membaca hasil Mediasi.
2. Dalam hal Pihak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah diundangkan secara patut tanpa alasan yang jelas tidak hadir maka Mediasi mediasi dilakukan tanpa mendengar keterangan Pihak terkait.
3. Mediasi pada ayat (2) yang tidak dihadirkan Pihak Terkait hasilnya adalah berupa Rekomendasi.
4. Mediasi pada ayat (1) dilakukan paling banyak 3 (tiga) kali untuk setiap pemohon.
5. Hasil Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.

Dalam bagian kedua tentang Hasil Mediasi pada Pasal 14 menjelaskan tentang hasil, yaitu:

Hasil Mediasi berupa:

- a. Kesepakatan Para Pihak; atau
- b. Rekomendasi

Pada penjelasan selanjutnya dalam PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 lanjutan dalam Pasal 15 yaitu, Paragraf 1 tentang kesepakatan Para Pihak.

1. Dalam hal upaya Mediasi dinyatakan berhasil, Majelis Pemeriksa menuangkan kesepakatan Para Pihak dalam berita acara meterai cukup sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari berita acara pemeriksaan.
2. Kesepakatan pada ayat (1) mengingat dan berlaku bagi Para Pihak.

3. Berita acara kesepakatan dan berita acara pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selanjutnya diserahkan kepada Para Pihak sebagai bukti tertulis.
4. Para Pihak wajib melaksanakan kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 hari (tiga puluh) hari kalender atau sesuai kesepakatan Para Pihak.
5. Direktorat jenderal menyusun laporan hasil Mediasi Kepada Menteri berdasarkan berita acara kesepakatan dan berita acara pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
6. Apabila Pemohon dan/atau Pihak Terkait tidak melaksanakan kesepakatan dalam jangka waktu sebagaimana diatur pada ayat (3), Majelis Pemeriksa memberikan pertimbangan kepada Menteri untuk menyampaikan Rekomendasi kepada Presiden.

Berkaitan dengan pokok permasalahan dalam hal yang dimohonkan dalam sebuah permohonan adalah sama dengan permohonan yang telah diselesaikan dengan kesepakatan para pihak, tidak dapat diajukan upaya penyelesaian disharmonisasi kembali. Artinya apabila ada permohonan kembali dari pemohon sedangkan permohonannya sudah disepakati oleh para pihak maka permohonan itu tidak dapat diajukan kembali, keterangan tersebut berada dalam Pasal 16 PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019.

Pada paragraf kedua penjelasan terkait dengan Rekomendasi apabila tidak terjadi kesepakatan dari para pihak, diterangkan dalam Pasal 17, yaitu:

1. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan, Menteri penyusun Rekomendasi berdasarkan laporan hasil Mediasi.
2. Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Para Pihak untuk dilaksanakan paling lambat 60 (enam puluh) hari kalender sejak diterimanya Rekomendasi.
3. Dalam hal Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan, Rekomendasi disampaikan kepada Presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak jangka waktu pada ayat (2) berakhir.

Penjelasan terkait dengan Rekomendasi bisa dilihat dalam pasal 18 bahwa, sebagaimana dimaksud Pasal 17 dipergunakan sebagai pertimbangan dalam Program Penyusunan Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Nonkementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural, dan peraturan perundang-undangan di daerah.

Kedudukan Kementerian Hukum dan HAM dalam Menyelesaikan Tumpang Tindih Peraturan Menteri Berdasarkan Sistem Hukum di Indonesia.

Kementerian Hukum dan HAM adalah salah satu kementerian dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang bergerak dibidang hukum dan hak asasi manusia, dan kementerian tersebut merupakan pembantu dari presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM menjelaskan bahwa kementerian tersebut menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan negara.

Tugas dari Kementerian Hukum dan HAM diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomo 44 Tahun 2015 tersebut sedangkan Fungsi diatur dalam peraturan yang sama, yaitu dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2015 yang sudah sudah diuraikan di sub pembahasan diatas. Selain dari tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM mempunyai wewenang untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Hal ini di amanah kan dalam PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 bahwa Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan diberikan kewenangan oleh PremenkumHAM tersebut untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan prundang-undangan dalam hal ini juga peraturan menteri.

Artinya adalah Kementerian Hukum dan HAM menambah kewenangan sendiri. Terkait dengan keberadaan PermenkumHAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM dan Pasal 19 PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 yang memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan diluar pengadilan adalah perbuatan Inkonstitusional atau tidak berdasarkan kostitusi.¹³ Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK), bahwa yang berwenang menyelesaikan sengketa atau tumpang tindih peraturan perundang-undangan adalah kewenangan lembaga Yudikatif, yang dalam hal ini adalah Mahkamah Agung (MA), bukan kewenangan eksekutif.¹⁴

¹³ Rasyid Tanjung dan Masril, (2022), *Kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Menyelesaikan Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol. 7, No. 1. h. 40-41.

¹⁴ Ahmad Gelora Mahardika, (2019), *Ultra Vires Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.3, No.1. h. 25

Sedangkan Tugas lembaga eksekutif adalah menjalankan perintah oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Mirriam Budiarjo, bahwa tugas badan eksekutif, berdasarkan tafsir tradisional azas *trias politica*, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.¹⁵ Kementerian Hukum dan HAM tidak boleh mengambil kewenangan lembaga yudikatif (lembaga yang mengadili), dalam hal ini adalah mengambil kewenangan Mahkamah Agung (MA) yang memiliki wewenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Peraturan perundang-undangan sendiri bisa berbentuk *regeling* (peraturan perundang-undangan), *beschiking* (penetapan) dan produk hukum lainnya. Dari kedua tersebut Indonesia memiliki banyak jenis peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan keberadaan Peraturan Menteri dalam tata hukum di Indonesia berwenang untuk setiap kementerian membuat produk hukum yang sesuai dalam tugas dan fungsi setiap kementeriannya masing-masing.

Pada prinsipnya menteri dapat membentuk suatu peraturan. Namun, agar peraturan tersebut sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (2) memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, maka ada dua syarat:

- a. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, ada dua macam peraturan perundang-undangan yang dilihat berdasarkan kewenangan pembentuknya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar.

- a. Atribusi pembentuk peraturan perundang-undangan;
- b. Delegasi pembentuk peraturan perundang-undangan.

Atribusi kewenangan perundang-undangan, artinya penciptaan wewenang oleh pembentuk undang-undang yang diberikan kepada organ negara. Salah satu contohnya: peraturan perundang-undangan atribusian Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang-

¹⁵ Mirriam Budiarjo, (2007), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. h. 208.

undang, peraturan pengganti undang-undang, dan peraturan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan delegasi perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Salah satu contohnya, peraturan menteri yang dibentuk oleh Undang-undang.¹⁶

Artinya PermenkumHAM itu harus dibentuk oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat disimpulkan, bahwa kedudukan peraturan menteri dalam hal ini adalah sesuai dalam tata hukum Indonesia termasuk sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum yang memikat dan berkekuatan hukum, keberadaannya diakui di Indonesia serta apabila dalam peraturan menteri tersebut isinya bertentangan dengan undang-undang maka penyelesaiannya dilakukan di Mahkamah Agung, sebagai lembaga yang berfungsi melakukan pengujian materil suatu perundang-undangan.¹⁷

Perbandingan Antara Kementerian Hukum dan HAM dan Mahkamah Agung dalam menyelesaikan Tumpang Tindih Peraturan Perundang-undangan. Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Berdasarkan Pasal 31 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Regulasi atau kebijakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dijadikan sebagai dasar ataupun acuan dalam mengatasi segala bentuk permasalahan hukum yang ada berdasarkan asas *ius constitutum*.¹⁸ Dan menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ke empat menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.” Dalam hal ini kedudukan status hukum Mahkamah Agung sudah jelas dalam menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

¹⁶ Bilal Dewansyah “Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”, [Http://m.hukumonline.com](http://m.hukumonline.com) , di akses pada tanggal 15 Juni 2022.

¹⁷ Rasyid Tanjung dan Masril, (2022), *Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi*, Jurnal pemerintahan dan Politi Islam, AL-IMARAH No. 1, Vol. 7. h. 34.

¹⁸ Dessy Artini, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2018 Terhadap Keterwakilan Perempuan di dalam Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Universitas Riau, Vol. VIII. No. 1. April 2020. h. 152

Faktanya dilain sisi justru ada kelemahan dalam melakukan *judicial review*. Yaitu persidangan hak uji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung tidak digelar secara terbuka untuk umum, melainkan tertutup dan terbatas. Proses peradilan di Mahkamah Agung dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lebih bersifat tertutup dan sepihak.¹⁹ Harusnya *judicial review* menjadi cara masyarakat untuk mendapat keadilan. Beberapa kelemahan dalam *judicial review*, yaitu:

Pertama: Mahkamah Agung tidak menganut adanya asas transparan dan akuntabilitas, sehingga tidak ada keharusan bagi Mahkamah Agung untuk menggelar sidang secara terbuka. Ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan akan langsung diterapkan oleh hakim, bahkan dalam persidangan yang tertutup sekalipun. Penjelasan tersebut bisa dilihat dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak uji Materiil dinyatakan: “Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan”. Tanpa persidangan yang terbuka, tentu Peraturan Mahkamah Agung tentang Hak Uji Materiil tidak menganal asas *audit et alteram partem*. Artinya, Mahkamah Agung tidak memperhatikan kedudukan prosesual yang sama dari pihak yang berperkara.²⁰

Adanya kelemahan dari proses *judicial review* tersebut harunya menjadi nilai tarik untuk masyarakat terhadap Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan sebagai lembaga eksekutif, bahkan kepada instansi lain untuk mencari keadilan, yang dirugikan akibat disharmonisasi yang ada. Lahirnya PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi maka perlu juga untuk dikaji status hukumnya dalam sistem hukum tata negara dan administrasi di Indonesia karna masih terjadi kontradiktif bagi sarjana hukum terkait dengan wilayah antara yudikatif dan eksekutif.

Gagasan Lembaga Khusus untuk Menyelesaikan Tumpang Tindih Peraturan Perundang-undangan Untuk Mereformasi Regulasi di Indonesia. Wacana terkait

¹⁹ Taufiqurrahman Syahuri, (2014), *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM. h. 63.

²⁰ Achmad Ali, *Sekelumit Tinjauan tentang Hubungan Azas Audit At Alteram Partem dengan Azas-Azas Lainnya dalam Hukum Acara Perdata*, Hukum dan Pembangunan. h. 524.

pembentukan kelembagaan atau lembaga khusus untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan (seperti Badan Regulasi Nasional/Pusat Legislasi Nasional) hal tersebut sudah mulai dibicarakan sejak tahun 2018 dalam beberapa forum ilmiah. Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Sekretariat Kabinet, yang mengusulkan tentang lembaga dibidang legislasi dengan tugas dan fungsi dari awal hingga akhir pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perancangan, perumusan, harmonisasi, sosialisasi, sampai dengan revisi.²¹ Gagasan tersebut dapat respon positif dari Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Bambang Soesatyo menyampaikan gagasan tersebut perlu ikhtiar dari pemerintah dalam memperbaiki kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan, lembaga ini akan fokus mengurus perbaikan kedepannya.²²

Gagasan tersebut menadapat banyak tanggapan dari beberapaa pihak, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan mengatakan Badan Regulasi Nasional ini memiliki urgensi dalam agenda reformasi regulasi di Indonesia karena menjadi solusi pemerintah dalam peraturan perundang-undangan khususnya tumpang tindih tersebut,²³ salah satu akademisi juga berpendapat yaitu Mahfud MD, beliau menyatakan usulan ini merupakan terobosan baru untuk meringankan aturan atau mencegah terjadinya kontradiksi antara peraturan pemerintah pusat dan daerah, sehingga lembaga baru ini akan tetap untuk menjadi suatu wadah atau media untuk sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia.²⁴

Praktik kelembagaan seperti Badan Regulasi Nasional tersebut juga dapat ditemukan di negara lain, seperti: (1). Korea Selatan, *Ministry of Legislation* (Moleg); (2). Amerika Serikat, *Office of Management and Budget* (OMB); (3). Australia, *Office of Best Practice Regulation* (OBPR); (4). Inggris, *Better Regulation Executive* (BRE); (5). Jepang, *Cabinet Legislation Bureau*; (6). Itali, *Presidency of Council of Ministers*; dan (7). Jerman, *Regulatory Control Council*.²⁵ Namun Susi Dwi Harijati mengatakan ketika Indonesia berkeinginan mengadopsi kelembagaan tunggal dalam membentuk peraturan perundang-

²¹ Hukumonline, “Perlu Lembaga Tunggal Menata Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” <http://www.hukumonline.com>. Di akses pada tanggal 14 April 2021.

²² *Ibid.*

²³ Kompas, “Badan legislasi Dinilai Bisa Selesaikan Manajemen Pembentukan RUU,” <https://nasional.kompas.com>. Diakses pada tanggal 14 Juni 2022.

²⁴ Detik, “Mahfud MD Dukung Ide Jokowi Soal Badan Legislasi Nasional,” <http://news.detik.com>. Diakses pada tanggal 15 Juni 2022.

²⁵ Pusat Ananlisi Kebijakan Hukum dan Ekonimi, (2020), “Urgensi Badan Regulasi Nasional” Jakarta. h. 13.

undangan seperti Jerman ataupun Jepang haruslah memperhatikan aspek penting seperti kesesuaian sistem hukum dan kondisi pembentukan lembaga seperti ini belum tentu baik dan bahkan bisa hanya pemborosan anggaran, takutnya ketika diterapkan tidak didukung dengan ekosistem yang lain seperti infrastruktur, sumber daya manusia dan relasi dengan lembaga lain.²⁶

Berdasarkan uraian yang disajikan dalam membentuk kelembagaan Badan Regulasi Nasional secara kedudukan, fungsi dan kewenangan hampir serupa dengan Direktorat Jenderal Peraturan perundang-undangan dan BPHN. Meskipun seluruh kewenangan dan fungsi lembaga baru ini telah diakomodir oleh struktur kelembagaan saat ini di kementerian Hukum dan HAM, maka harus terdapat karakter yang membedakan seperti pimpinan dari Direktorat Jenderal Eselon 1 menjadi yang setingkat Menteri. Serta secara bentuk kelembagaan sekedar memisahkan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan BPHN menjadi satu pusat/Badan tersendiri. Untuk Badan Regulasi Nasional dibentuk, maka harus terjadi perpindahan kewenangan, struktur, dan sumber daya manusia dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan BPHN Kementerian Hukum dan HAM kepada badan baru yaitu, Badan Regulasi Nasional tersebut.

Tentu formulasi kelembagaan diatas akan sangat mungkin terjadi perubahan dikarenakan belum terdapat aturan yang pasti dalam merumuskan formulasi final dari badan kelembagaan baru tersebut. Formulasi diatas menunjukkan, pentingnya eksistensi dari lembaga khusus sebagai elemen yang krusial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perancangan, penyusunan, perumusan, harmonisasi, sosialisasi, sampai dengan revisi. Serta menjaga marwah kebijakan nasional agar senantiasa seralaras dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Diharapkan nantinya pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui adanya suatu penelitian atau kajian terpadu untuk menentukan kebijakan yang tepat. Kemudian, keterlibatan masyarakat menjadi sangat penting terutama untuk pihak-pihak yang akan terdampak regulasi tersebut, sehingga apresiasi masyarakat secara lebih masif dapat tersampaikan.²⁷

Kesimpulan

²⁶ Hukumonline, “Urgensi pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintah Dipertanyakan,” <http://hukumonline.com>. Di akses pada tanggal 16 Juni 2022.

²⁷ Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais, (2021), “Menggagas Formulasi Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia”, Jurnal RechtsVinding, Vol.10. No.2. h. 318.

1. Kementerian Hukum dan HAM Mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang merupakan kewenangan baru yang dimiliki oleh Kementerian Hukum dan HAM.
2. Pasal 14 PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, Hasil Mediasi berupa, Pertama :Kesepakatan para pihak; dan Rekomendasi.

Saran

1. Terkait dengan keberadaan PermenkumHAM Nomor 24 Tahun 2018 tentang perubahan ketiga atas PermenkumHAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM dan PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 yang memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan perundang-undangan diluar pengadilan adalah perbuatan yang perlu dipertegas dahulu kedudukan hukumnya sehingga bisa mengeluarkan kebijakan yang konstitusional dan tidak terjadi kontradiktif ditengah para kalangan sarjana hukum. karena kalau melihat putusan Mahkamah Konstitusi (MK),
2. Bahwa yang berwenang menyelesaikan sengketa atau tumpang tindih peraturan perundang-undangan adalah kewenangan lembaga Yudikatif, yang dalam hal ini adalah Mahkamah Agung (MA), bukan kewenangan eksekutif.

Daftar Pustaka

Buku

Amiruddin & Zainal Asikin, (2012). *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jimly Asshiddiqie, (2017), *Perihal Undang-undang Cetak ke-4*, Depok: RajaGrafindo Persada.

Miriam Budiarto, (2007), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Fajlurrahman Jurdi, (2017), *Logika Hukum Cetakan Pertama*, Jakarta:Kencana.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

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

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung;

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;

Peraturan Pelaksana Nomor 87 tahun 2014 tentang peraturan Pelaksana undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan;

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 24 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM; dan

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi.

Jurnal

Ahmad Gelora Mahardika, (2019), *Ultra Vires Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.3, No.1.

Dessy Artini, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2018 Terhadap Keterwakilan Perempuan di dalam Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Universitas Riau, Vol. VIII. No. 1. April 2020.

Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais, (2021), *“Menggagas Formulasi Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia”*, Jurnal RechtsVinding, Vol.10. No.2.

Rahmat Akbar dan Ahmad Yasin, (2021), *Mempersoalkan Mediasi Sebagai Upaya Penyelesai Disharmonsasi Perauran Mentri*, Jurnal Ilmiah Hukum, FUNDAMENTAL No.1 Vol 10 Januari-Juli 2021

Rasyid Tanjung dan Masril, (2022), *Kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Menyelesaikan Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol. 7, No. 1.

Rizkqi Bayiroh Muzayyanah dan Djoko Purwanto, *Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Pnyeleaian Sengeta Peraturan perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi*, Jurnal Hukum.

Internet

Achmad Ali, *Sekelumit Tinjauan tentang Hubungan Azaz Audit At Alteram Partem dengan Azaz-Azaz Lainnya dalam Hukum Acara Perdata*, Hukum dan Pembangunan.

Bilal Dewansyah *“Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”*, [Http://m.hukumonline.com](http://m.hukumonline.com).

Direktorat jenderal Peraturan Perundang-undangan *“Jumlah Peraturan perundang-undangan di Indonesia”*, <http://peraturan.go.id>.

Detik, *“Mahfud MD Dukung Ide Jokowi Soal Badan Legislasi Nasional,”* <http://news.detik.com>.

Hasil dari penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), pada bulan maret 2021 mengatakan Peraturan Perundang-undangan di indonesia berpotensi dan mengarah pada hiper legulasi. <https://www.kompas.com>.

Humas Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan *“Sidang Pemeriksaan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan (PPU) Melalui Jalur Nonlitigasi Terkait Korban Salah Tangkap”*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>.

Kompas, *“Badan legislasi Dinilai Bisa Selesaikan Manajemen Pembentukan RUU,”* <https://nasional.kompas.com>.

Nurrahman Aji Utomo dan Ekawestri Prajwalita Widiati, (2016), *Menjenjang Legislasi Berbasis HAM*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Pusat Analisis Kebijakan Hukum dan Ekonomi, (2020), *“Urgensi Badan Regulasi Nasional”*

Hukumonline, *“Urgensi pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintah Dipertanyakan,”*
<http://hukumonline.com>.

Shevierra Danmadiyah, *Wewenang Kemenkumham dalam Sengketa Perundang-undangan,*
<http://news.unair.ac.id>

Taufiqurrahman Syahuri, (2014), *Pengakjian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan,* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum dan HAM.

Hukumonline, *“Perlu Lembaga Tunggal Menata Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”* <http://www.hukumonline.com>.