

**KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIKNORMA
MELALUI JALUR MEDIASI**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

SUCI SEKAR NINGRUM
1906200597



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2024**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 17/AK/Pd/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20138 Telp. (061) 6622400 - 6622456 Fax. (061) 6625414-6631003
<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHAKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata -1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam Sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin, Tanggal 26 Agustus 2024, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah Mendengar, Melihat, Memperhatikan, Menimbang :

MENETAPKAN

NAMA : SUCI SEKAR NINGRUM
NPM : 1906200597
PRODI / BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIK
NORMA MELALUI JALUR MEDIASI

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium Dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, memperbaiki / Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) Dalam Bagian Hukum Bisnis

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum

NIDN : 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H., M.H

NIDN : 018047901

Anggota Penguji :

1. Dr. Muhammad Syukran Yamin Lubis
S.H.,C.N.,M.kn

1

2. Khairil Azmi Nasution S.H.,M.A.

2.

3. Dr.Eka N.A.M Sihombing S.H.,M.Hum.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
<https://umsu.ac.id> rektor@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENETAPAN
HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Senin** tanggal **26 Agustus 2024**. Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa :

Nama : SUCI SEKAR NINGRUM
NPM : 1906200597
Prodi/Bagian : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KONSTITUSI PENYELESAIAN KONFLIK NORMA MELALUI JALUR MEDIASI

Penguji :

- Dr. Muhammad Syukran Yamin Lubis S.H.,C.N.,M,kn** NIDN 0103057201
- Khairil Azmi Nasution S.H.,M.A.** NIDN. 0105118503
- Dr.Eka N.A.M Sihombing S.H.,M.Hum.** NIDN. 8875550017

Lulus, dengan nilai A-, Predikat Sangat Baik

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (SH)**.

PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.
NIDN. 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H.,M.H
NIDN. 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
<https://umsu.ac.id>  rektor@umsu.ac.id  umsumedan  umsumedan  umsumedan  umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : SUCI SEKAR NINGRUM
NPM : 1906200597
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIK
NORMA MELALUI JALUR MEDIASI

Disetujui untuk disampaikan kepada
Panitia ujian skripsi

Medan, 15 Agustus 2024

Dosen Pembimbing


Dr. EKA N.A.M SIHOMBING S.H., M.Hum

NIDN : 8875550017

Unggul | Cerdas | Terpercaya



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003
<https://umsu.ac.id>  rektor@umsu.ac.id  [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan)  [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan)  [umsumedan](https://twitter.com/umsumedan)  [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi :

Nama : SUCI SEKAR NINGRUM
NPM : 1906200597
Prodi/Bagian : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
Judul skripsi : KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIK
NORMA MELALUI JALUR MEDIASI
Dosen Pembimbing : Dr. EKA N.A.M SIHOMBING S.H., M.Hum.
(NIDN.8875550017)

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 15 Agustus 2024

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.
NIDN. 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN. 0118047901



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi Tinggi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1915/SK/BAN-PT. Ak.KP/PT XI/2022
Pusat Administrasi, Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20236 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
http://fahum.umsu.ac.id | fahum@umsu.ac.id | @umsumedan | #umsumedan | umsumedan | umsumedan

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : SUCI SEKAR NINGRUM
NPM : 1906200597
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIK NORMA MELALUI JALUR MEDIASI
Dosen Pembimbing : Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H.,M.Hum

NO	TANGGAL	MATERI PEMBIMBINGAN	TANDA TANGAN
1	27 Maret 2024	Revisi Materi Bab 2	
2	1 April 2024	Revisi Materi Bab 3	
3	5 April 2024	Hirarki Perundang-Undangan	
4	10 April 2024	Konflik Norma	
5	15 April 2024	konstitusionalitas	
6	19 April 2024	sebab penyebab terjadinya konflik	
7	23 April 2024	Kewenangan MK MA kementerian	
8	26 April 2024	Daftar Pustaka	
9	1 Mei 2024	Acc sidang	

Mahasiswa dengan judul skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya skripsi tersebut disetujui untuk diujikan

Diketahui,
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Faisal, S.H., M.Hum
NIDN : 0122087502

Agul | Cerdas | Terpercaya
Dosen Pembimbing

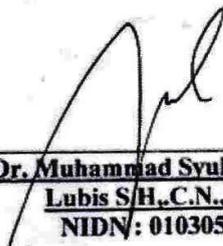
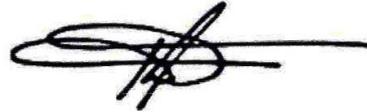
Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum
NIDN : 8875550017

PENGESAHAN SKRIPSI

Judul : **KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIK
NORMA MELALUI JALUR MEDIASI**
Nama : **SUCI SEKAR NINGRUM**
NPM : **1906200597**
Prodi / Bagian : **Hukum / Hukum TATA NEGARA**

**Skripsi tersebut diatas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas
Muhammadiyah Sumatera Utara pada tanggal 26 Agustus 2024.**

Dosen Penguji

		
(Dr. Eka N.A.M Sihombing S.H., M.Hum.) NIDN : 8875550017	(Dr. Muhammad Syukran Yamin Lubis S/H., C.N., M.kn) NIDN : 0103057201	(Khairil Azmi Nasution S.H., M.A.) NIDN : 0105118503

**Disahkan Oleh :
Dekan Fakultas Hukum UMSU**


**Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.
NIDN : 0122087502**

KATA PENGANTAR



Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, Puji dan syukur saya panjatkan atas kehadiran Allah Subhanahu wa ta'ala yang maha pengasih lagi penyayang, Dengan sekuat tenaga saya mengupayakan syukur tiada henti atas berlimpahan berkah, rahmat dan hidayah-Nya, serta nikmat dan karuniaNya yang Dia berikan sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya. Dan tak lupa pula junjungan kepada Nabi Muhammad SAW, yang menuntun seluruh umat manusia dari kegelapan menuju terangnya kehidupan. Adapun penulisan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan bagi setiap mahasiswa untuk mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H.) di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Adapun judul skripsi yang saya angkat adalah "Konstitusionalitas Penyelesaian Konflik Norma Melalui Jalur Mediasi".

Setiap pekerjaan yang dilakukan pasti memiliki tantangan dan kesulitannya masing-masing, tetapi itu bukanlah merupakan alasan untuk tidak mengerjakannya. Setiap kesulitan pasti ada jalan keluarnya selagi kita mau berusaha dan berdo'a. Setiap pekerjaan yang dikerjakan dengan ikhlas dan penuh ketulusan akan menghasilkan sebuah karya yang memuaskan karena disana terdapat energi perjuangan, kekuatan, dan rasa percaya diri. Skripsi merupakan hasil karya saya bersama Maha Pencipta, semesta, buku, keluarga, teman, dan lingkungan. Berkat itu semua, saya mampu menyelesaikan skripsi ini penuh kebahagiaan lahir dan batin.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yaitu Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan program sarjana ini. dan juga kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H.,M.H. dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

Terima Kasih yang tak pernah putus kepada dosen pembimbing penulis yaitu Bapak Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H.,M.Hum yang tidak pernah bosan-bosannya penulis hubungan dan selalu menghadapi penulis dengan sabar dan tulus ikhlas dalam memberikan bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai. Dan juga kepada dosen pembanding penulis yaitu Dr.M.Yamin Lubis S.H.CN,.M.Kn yang dengan penuh perhatian telah menuntun saya dalam pengerjaan skripsi ini. Tak terlupakan juga, terima kasih kepada Bapak Andryan S.H.,M.H selaku kepala bagian Hukum Tata Negara yang telah membantu saya dalam pencarian serta pemilihan untuk judul skripsi saya. saya sampaikan terima kasih juga kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya dengan penuh arti cinta dan kasih diberikan terima kasih kepada kedua orang tua saya yang telah membesarkan penulis selama 23 tahun, Mama saya Ibunda Sri Mayana dan Papa saya tersayang Alm. Sariduan yang telah mengasuh

dan mendidik saya beserta abang dan adik saya dengan penuh kasih sayang, kepada abang dan adik saya Bagus Prasetya dan Hadist Al Fahri yang telah senantiasa selalu mendukung saya untuk selalu fokus dalam belajar dan menyelesaikan studi S1 saya. dan juga tidak lupa kepada Allah SWT.

Tiada gedung yang paling indah kecuali persahabatan dan pertemanan yang erat, untuk itu dalam kesempatan diucapkan terima kasih kepada Taufik Hidayat Siregar yang telah banyak berperan dan senantiasa memberikan semangat dan doa kepada penulis dalam masa sulit dan senang, semoga Allah SWT membalas kebaikan kamu. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Sebagai penutup dari pengantar yang indah ini, penulis sungguh menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis berharap atas saran dan kritik yang membangun untuk perbaikan dimasa yang akan datang. Kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Untuk itu sungguh penulis memohon ampun kepada Sang Pencipta dan memohon maaf kepada seluruh pihak atas kekurangan yang penulis miliki.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 20 Februari 2024
Hormat Saya

Suci Sekar Ningrum
1906200597

ABSTRAK

KONSTITUSIONALITAS PENYELESAIAN KONFLIK NORMA MELALUI JALUR MEDIASI

Suci Sekar Ningrum

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang undangan. Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutnya disebut disharmonis adalah konflik/pertentangan antar norma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya Peraturan Perundang-undangan. Mediasi adalah upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmonisasi peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Direktur Jenderal adalah Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan .

Penelitian ini berfokus dengan pendekatan Perundang-undangan, analitis, dan historis dalam hal konstitusionalitas penyelesaian konflik norma melalui jalur mediasi dengan menggunakan peraturan Perundang-undangan serta sejarah pembentukan peraturan Perundang-undangan sebagai bahan analisis yang bertujuan untuk menguraikan gambaran tentang konstitusionalitas penyelesaian konflik norma terkhusus melalui jalur mediasi. Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi akademisi dan orang lain yang digunakan sebagai rujukan dalam ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara. Secara khusus, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi atau bahan perbandingan untuk peneliti selanjutnya. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan oleh organisasi kemanusiaan dan juga masyarakat luas dan dapat digunakan sebagai rujukan untuk membuat sebuah regulasi dalam hal hukum konstitusional yang dapat bermanfaat bagi masyarakat.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia haruslah memperhatikan asas yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia diharapkan dalam membuat suatu peraturan Perundang-undangan, tidak mengambil kewenangan lembaga lain, atau membuat suatu peraturan yang bukan wewenangnya atau bidangnya

Kata Kunci : Konstitusionalitas, Konflik, Norma, Mediasi

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	8
2. Manfaat Penelitian	9
3. Tujuan Penelitian	9
B. Definisi Operasional	9
C. Keaslian Penelitian.....	11
D. Metode Penelitian	12
1. Jenis Penelitian	13
2. Sifat Penelitian	14
3. Sumber Penelitian	14
4. Alat Pengumpulan Data	15
5. Analisis Data.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Konstionalitas	17
1. Tinjauan Umum Tentang Konstitusionalitas	17
B. Sebab Penyebab Terjadinya Konflik Norma	19
C. Produk Hukum Yang Dibatalkan Dan Wewenang Yang Membatalkan Produk Hukum.....	21
1. Mahkamah Konstitusi	21
2. Kementerian Hukum dan HAM.....	22
D. Produk Hukum Yang Direvisi Dan Wewenang Yang Merevisi.....	22
1. Mahkamah Konstitusi	22
2. Mahkamah Agung.....	22
3. Menteri Hukum dan HAM.....	22
E. Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	23

F. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Produk Hukum	25
G. Kewenangan Mahkamah Agung	30
H. Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Menguji Produk Hukum.....	31
1. Kajian Umum.....	34
2. Teori Hierarki Norma.....	38
3. Teori Legislasi	40
4. Sifat Putusan Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materiil	43
I. Mediasi	45
1. Jenis dan Bentuk Mediasi	47
2. Prinsip - Prinsip dan Model Mediasi	48
3. Mediasi dalam Ajaran Agama Islam	50
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	51
A. Bentuk dan Penyelesaian Disharmonisasi (Tumpang Tindih) Pada Peraturan Perundang-Undangan.....	51
1. Bentuk Penyelesaian Konstitusional Pada Peraturan Perundang-Undangan	54
B. Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM	59
1. Bentuk Penyelesaian Konflik Norma Yang Dilakukan Oleh MK, MA, MENKUMHAM	61
2. Kementerian Hukum dan HAM dalam Menguji Produk Hukum.....	66
C. Penyelesaian konstitusionalitas konflik Norma Menurut Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 2 Tahun 2019	72
1. Bentuk Penyelesaian Konstitusional Konflik Norma Menurut Peraturan Menteri Hukum Dan HAM	72
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	77
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran.....	79
DAFTAR PUSTAKA	80

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut disharmonisasi adalah konflik/pertentangan antar norma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya Peraturan Perundang-undangan. Mediasi adalah upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Direktur Jenderal adalah Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Tim Pemeriksa Pendahuluan adalah pejabat administrator pada Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Majelis Pemeriksa adalah majelis yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Direktur Jenderal untuk melakukan Mediasi Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan. Tim Pendukung Persidangan adalah tim yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Direktur Jenderal untuk membantu Majelis Pemeriksa¹

¹ KEMENKUMHAM. (2019). Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi..go.id.

Indonesia sebagai negara hukum memiliki banyak peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang tidak luput dari persoalan konflik, baik dalam tatanan sosial maupun hukum. Untuk menciptakan keadilan di tengah masyarakat, Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dalam keadilan. Pemerintah sebagai lembaga eksekutif melaksanakan amanat Undang-Undang atas dasar kehendak rakyat, memiliki kewenangan melakukan upaya penataan aturan dalam hal pelayanan kepada masyarakat di bidang ekonomi, kesehatan, keamanan, dan lainnya. Aturan-aturan yang disusun oleh pemerintah harus sesuai dengan peraturan yang di atas atau aturan yang sejajar, tidak boleh saling bertentangan atau tumpang tindih karena hal itu dapat mempengaruhi pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat yang menghambat pengambilan keputusan yang seharusnya memberikan dalam prosesnya, namun justru mempersulit masyarakat.

Mengingat penting dan strategisnya Undang-Undang dalam kehidupan, maka setiap negara akan berusaha membuat Undang-Undang yang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses dengan prinsip check and balances antar lembaga negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki. Dan apabila terjadi kekeliruan atau kesalahan yang dapat merugikan salah satu pihak yang bersifat umum dalam suatu Perundang-undangan, dapat dilakukan upaya pengujian Perundang-undangan².

Pengujian terhadap suatu peraturan Perundang-undangan merupakan upaya

². Tarbiyah, F., & Dong, M. (2008). Diajukan kepada Fakultas Tarbiyah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk Memenuhi Syarat Menerima Gelar Sarjana Strata Satu Pendidikan Islam.

penyelarasan baik secara materiil maupun formil dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, pengujiannya merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan dalam suatu Perundang-undangan di bawah undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sehingga segala bentuk konflik suatu produk hierarki Perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang No. 15 tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam konteks susunan hirarkis peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan dapat dikelompokkan menjadi dua jenis yaitu: peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan dalam arti khusus. Peraturan dasar (konstitusi) dalam arti formal diartikan sebagai suatu dokumen nyata sebagai serangkaian norma hukum yang mungkin diubah hanya menurut ketentuan khusus agar perubahan norma itu sulit dilakukan, sedangkan dalam arti materiil terdiri dari aturan-aturan yang mengatur pembentukan norma hukum umumnya pembentukan Undang-Undang. Peraturan dasar memiliki kedudukan tertinggi sebagai konstitusi dalam negara. Peraturan dasar dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

- (a) Naskah induk berupa naskah asli Undang-Undang Dasar,
- (b) Naskah perubahan ataupun penyempurnaan dan perbaikan dalam bentuk perubahan Undang-Undang Dasar, dan
- (c) Naskah pelengkap yang dapat berupa piranti dasar, seperti piagam hak asasi manusia.

Pengertian Perundang-undang adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan Perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah maupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukannya dalam rangka melaksanakan produk legislasi yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatnya masing-masing seperti: pembentukan atau pembuatan undang-undang adalah perwakilan rakyat (peran primer) dan peraturan/pemerintah (peran sekunder). Mengacu kepada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, tidak lagi mengenal adanya produk peraturan yang kedudukannya hirarkinya lebih tinggi dari pada Undang-Undang tetapi berada di bawah Undang-Undang Dasar tetap jika mengacu pada ketetapan MPR No.III/MPR/2000 dan Undang-Undang No.12 Tahun 2011, maka ketetapan MPR/S status hukumnya berada di atas Undang-Undang dan di bawah Undang-Undang Dasar³.

Menindaklanjuti Disharmonisasi atau tumpang tindih Peraturan Kementerian Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Nonlitigasi, peraturan tersebut kemudian dicabut dengan Permenkumham Nomor 02 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi. Melalui peraturan ini, terdapat jalur baru untuk para pihak memohon penyelesaian disharmonisasi regulasi melalui proses mediasi. Tujuannya agar tercapai kesepakatan antara pihak terkait (pemerintah) dengan pemohon (orang, sekumpulan orang, lembaga atau kementerian, badan hukum

³ Dr. Didik Sukriono, S.H., M.H. (2019). Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah.

yang dirugikan akibat disharmonisasi regulasi yang mana maksud dari regulasi adalah pernyataan kehendak sepihak dari pemerintah, bukan kesepakatan antara pemerintah dan kelompok masyarakat yang diatur. Pada prinsipnya, regulasi ditujukan kepada masyarakat umum dan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang, yang abstrak, tidak dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja. Dengan pengertian tersebut, pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh hanya mengakomodir kebutuhan satu pihak saja (individual), misal dalam hal ini, pemohon yang merasakepentingannya dirugikan karena ada peraturan Perundang-undangan yang tumpang tindih dan merugikannya.

Melalui Permenkumham No. 2 Tahun 2019, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan berperan sebagai mediator dengan menyebut dirinya sebagai majelis pemeriksa dan melakukan mekanisme penyelesaian sengketa 'ala' hukum privat⁴.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan Perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Hal tersebut salah satunya dijelaskan oleh H.D. Van Wijk yang memberikan definisi tiap cara tersebut, yaitu:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

⁴ Dr. Sjarif Ahlan Fitriani. (n.d.). Menggapai Mimpi Harmonisasi Regulasi. Humas Fhui

Berbeda dengan Van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkaitan dengan penyertaan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, sehingga delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana diikuti oleh Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan Perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya hubungan hierarkis kepegawaian tidak memperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan, artinya pemberi delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Wewenang pemerintahan bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan oleh organ pemerintahan sehingga dikenal ada

keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas⁵.

Undang-Undang Dasar menyatakan secara langsung lembaga yang berwenang untuk melakukan penegakan hukum tersebut adalah Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), yang masing-masing lembaga tersebut kewenangannya telah diatur secara rinci dalam pasal 24A ayat (1), (2), (3), (5) dan pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) Undang-Undang Dasar 1945.

Saat ini, lembaga peradilan banyak disibukkan dengan banyaknya kasus yang harus diselesaikan, namun dengan keterbatasan ruang dan sumber daya manusia, menghambat proses penyelesaian perkara. Berdasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada 5 April 2017, MK membatalkan putusan pengujian Undang-Undang terhadap beberapa norma dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemda). Putusan perkara Nomor 137/PUU-XIII/2015 tersebut mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), beberapa Kepala Daerah dan Ketua DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah dan beberapa Bupati serta satu perorangan. Salah satu pasal yang diuji dan dikabulkan terkait peraturan kewenangan Menteri dan Gubernur membatalkan peraturan daerah (Perda kabupaten/kota). Sehingga kini Gubernur dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) tidak lagi dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Putusan ini berdampak bahwa pembatalan Perda Kabupaten/Kota hanya dapat ditempuh melalui mekanisme judicial review Mahkamah Agung (MA). Hilangnya kewenangan eksekutif dalam melakukan pembatalan terhadap suatu Perda, pemerintah melakukan upaya agar proses

⁵ Eka Sihombing, nam. (2023). Rekonseptualisasi Materi Muatan Peraturan Daerah

birokrasi berjalan baik, pemerintah melakukan upaya yang tidak bertentangan dengan konstitusi, untuk itu Menteri Hukum dan HAM di awal tahun 2019 tepatnya: bulan Februari mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan melalui mediasi⁶.

Oleh sebab itu, untuk mengetahui lebih lanjut bagaimanakonstitusionalitas terhadap penyelesaian konflik norma khususnya melalui jalur mediasi, maka dilakukan penelitian “Konstitusionalitas Penyelesaian Konflik Norma Melalui Jalur Mediasi”.

1. Rumusan Masalah

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Penggunaan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini adalah untuk mengontrol hasil penelitian⁷. Berdasarkan latar belakang, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana bentuk penyelesaian disharmonisasi (tumpang tindih) pada peraturan perundang-undangan?
- 2) Bagaimana kewenangan kementerian hukum dan hak asasi manusia dalam penyelesaian peraturan perundang-undangan?
- 3) Bagaimana penyelesaian konstitusionalitas konflik norma menurut peraturan menteri hukum dan HAM No. 2 Tahun 2019 ?

⁶ Tarbiyah, F., & Dong, M. (2008). Diajukan kepada Fakultas Tarbiyah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk Memenuhi Syarat Menerima Gelar Sarjana Strata Satu Pendidikan Islam.

⁷ Fakultas Hukum. (2018). Pedoman Penulisan Skripsi. Medan: Fakultas Hukum, halaman 4

2. Manfaat Penelitian

Adapun yang diharapkan menjadi manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi akademisi dan orang lain yang menggunakannya sebagai rujukan dalam ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara.
- 2) Secara khusus, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi atau bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.
- 3) Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan oleh organisasi kemanusiaan dan juga masyarakat luas sebagai rujukan untuk membuat suatu regulasi dalam hal hukum konstitusional yang dapat bermanfaat bagi masyarakat.

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari latar belakang dan pokok bahasan yang telah diberikan diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui bentuk penyelesaian disharmonisasi pada peraturan perundang-undangan.
- 2) Untuk menganalisis kewenangan kementerian hukum dan hak asasi manusia dalam penyelesaian konflik peraturan perundang-undangan.
- 3) Untuk menjelaskan penyelesaian konstitusionalitas konflik norma menurut peraturan menteri hukum dan HAM No. 2 Tahun 2019.

B. Definisi Operasional

Sering dikatakan orang bahwa menyusun suatu definisi sangat sulit dan harus dikerjakan dengan teliti sekali. Karena definisi merupakan suatu penelitian

yang relatif lengkap mengenai suatu istilah dan biasanya definisi itu bertitik tolak pada referensi. Dengan demikian, maka suatu definisi harus mempunyai ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan atau kelebihan. Definisi yang digunakan dalam penelitian ini adalah definisi sintesis atau definisi deskriptif, yang tujuannya hanya memberikan suatu gambaran belaka dari istilah yang ingin didefinisikan⁸.

Berdasarkan judul penelitian yang akan diteliti yaitu: “Konstitusionalitas Penyelesaian Konflik Norma Melalui Jalur Mediasi”. Selanjutnya peneliti akan menjelaskan definisi operasional penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Penyelesaian disharmonisasi pada peraturan perundang-undangan: Dilakukan sesuai dengan regulasi dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan melalui jalur mediasi sesuai dengan bunyi Pasal 1 hingga Pasal 16.
2. Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam penyelesaian konflik norma melalui jalur mediasi: Hendaklah mengikuti peraturan berdasarkan rekomendasi dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2019.
3. Penyelesaian konstitusionalitas konflik dan norma melalui Undang-Undang No.2 Tahun 2019: Haruslah berjalan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan, tidak boleh bertentangan denganperaturan diatasnya atau peraturan yang lebih tinggi kedudukannya (hierarkinya), ini sudah menjadi prinsip dasar yang dimana diterapkan pada Teori Stufenbau dimana ini berguna agar tidak adanya tumpang tindih antara peraturan

⁸ Soerjono Soekanto. 2019. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, halaman 133-135.

yang satu dengan yang lain. Tumpang tindih normaini akan menyebabkan suatu ketidakpastian hukum bagi masyarakat.

C. Keaslian Penelitian

Masalah mengenai konstitusionalitas penyelesaian konflik norma melalui jalur mediasi yang diteliti ini belum banyak diangkat oleh mahasiswa sebagai topik penelitian. Berdasarkan pencarian bahan kepustakaan yang dilakukan melalui *searching* di internet dan juga pencarian di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara serta perguruan tinggi lainnya yang ada di Indonesia, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dan memiliki kemiripan dengan tema dan pokok pembahasan yang penulis teliti, yaitu: "Konstitusionalitas Penyelesaian Konflik Norma Melalui Jalur Mediasi".

Dari beberapa judul penelitian yang sudah pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada beberapa judul skripsi yang hampir mendekati persamaan dengan penelitian yang sedang penulis teliti dalam skripsi ini, yaitu:

1. Dewi, Anjaly Rosdiansyah & Hadir, Shofyan - Staf Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Tahun 2022 yang berjudul "Konstitusionalitas Permenkumham Nomor 02 Tahun 2019 Penyelesaian Konflik Norma Melalui Mediasi". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyelesaian konflik norma melalui mediasi yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2019. Menggunakan metode penelitian literatur review yang dimana pengumpulan data mengambil literatur-literatur dari berbagai sumber kepustakaan baik online maupun offline dan mengambil data melalui regulasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2019.

2. Tanjung, Rasyid & Masril - Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Bengkulu, Tahun 2022 yang berjudul “Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi”. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam menyelesaikan sengketa sesuai dengan peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi atau mediasi. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan analisis preskriptif dan logika induktif dan dengan mengumpulkan data yaitu mengumpulkan regulasi-regulasi hukum dan literatur yang diambil melalui sumber dari internet dan kepustakaan-kepustakaan.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor utama dalam pembahasan suatu permasalahan yang akan dibahas, guna memperoleh hasil yang sesuai dengan standar penulisan skripsi sebagai suatu karya ilmiah, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat penelitian ilmiah.

Penelitian diperlukan untuk memperoleh pengetahuan, sehingga dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang secara sistematis dilakukan dengan metode tertentu dan terencana untuk mengkaji serta mempelajari atau menyelidiki suatu permasalahan untuk memperoleh pengetahuan teoritis yang dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dan atau digunakan untuk pemecahan

permasalahan yang sedang dihadapi⁹. Jenis dan pendekatan, serta sifat penelitian maupun jenis data hingga teknik pengumpulan data penelitian sudah pasti berbeda, sehingga hal ini tergantung pada tujuan dan materi yang akan diteliti. Karena perbedaan tersebut, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris¹⁰. Penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap bahan kepustakaan (data sekunder) yang relevan dengan masalah yang akan dianalisis, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun tersier¹¹. Penelitian yang penulis maksudkan untuk menganalisis data sekunder terkait dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Maka penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan
- b. Pendekatan konsep
- c. Pendekatan analitis
- d. Pendekatan perbandingan
- e. Pendekatan historis
- f. Pendekatan filsafat dan

⁹ Farouk Muhammad dan H. Djaali. (2005). Metodologi Penelitian Sosial. Jakarta: Restu Agung, halaman 1.

¹⁰ Soerjono Soekanto. (2012). Pengantar Penelitian Hukum. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI Press, halaman 50

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji. (2003). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Cetakan Keenam. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 14.

g. pendekatan kasus¹²

Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan difokuskan pada beberapa pendekatan perundang-undangan, analitis dan historis dalam hal konstinalitas penyelesaian konflik norma jalur mediasi dengan menggunakan peraturan perundang-undangan serta sejarah pembentukan aturan perundang-undangan sebagai bahan analisis.

2. Sifat Penelitian

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya¹³ dan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan gambaran tentang konstionalitan penyelesaian konflik normaterkhusus melalui jalur mediasi.

3. Sumber Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder, yakni melakukan teknik pengumpulan data atau referensi dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan objek materi penelitian¹⁴. Data sekunder adalah data penelitian yang diperoleh secara tidak langsung (melalui media perantara) seperti :

- 1) Bahan Hukum Primer: Merupakan sumber data utama yang mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

¹² Johnny Ibrahim. (2006). Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia Publishing, halaman 300.

¹³ Soerjono Soekanto. Op. cit., halaman 50.

¹⁴ Ibid. Halaman 10

Peraturan Perundang-undangan, Keputusan MPR No. I/MPR/2000, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 memang ada dan mengatur tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi.

- 2) Bahan Hukum Sekunder: Meliputi buku-buku, karya ilmiah, hasil penelitian, dan rancangan undang-undang yang menjelaskan bahan hukum primer.
- 3) Bahan Hukum Tersier: Meliputi kamus hukum dan sumber-sumber lain yang menjelaskan istilah hukum dan konsep-konsep terkait. Ini juga mencakup sumber dari internet dan referensi hukum yang relevan.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data sekunder meliputi beberapa sumber penting. Pertama, perpustakaan (*library research*) digunakan untuk mengakses koleksi buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Kedua, studi dan dokumen, seperti analisis studi kasus serta dokumen hukum dan peraturan, merupakan sumber informasi yang penting untuk memahami konteks dan detail topik penelitian. Terakhir, literatur bacaan, termasuk literatur akademik dan bacaan lain yang relevan, mendukung analisis dan pemahaman yang lebih mendalam dalam penelitian.

5. Analisis Data

Berdasarkan jenis dan sifat penelitian yang diterapkan, maka analisis data yang diperlukan adalah analisis kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian

yang tidak melibatkan populasi dan sampel¹⁵. Oleh karena itu, analisis kualitatif dapat dianggap sebagai metode yang memfokuskan pada pemahaman mendalam mengenai fenomena tertentu, dengan cara menganalisis bagian-bagian, hubungan antar bagian, dan keseluruhan struktur dalam konteks yang sistematis¹⁶.

¹⁵ Zainuddin Ali. (2011). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 105.

¹⁶ Farouk Muhammad dan H. Djaalir. *Op. cit.*, halaman 93.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konstionalitas

1. Tinjauan Umum Tentang Konstitusionalitas

Konstitusionalitas dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai konsistensi dengan konstitusi; disahkan oleh konstitusi; tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi atau hukum dasar negara. Konstitusionalitas norma tergantung pada apakah norma tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan konstitusi, dan dinyatakan tidak berlaku jika terdapat pertentangan.

Konstitusionalitas norma tidak dapat dipisahkan dari model judicial review terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menilai kesesuaian antara produk hukum, yakni Undang-Undang, dengan UUD 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya¹⁷. Konsep pengujian yudisial konstitusionalitas Undang-Undang menilai kewenangan badan yudisial untuk menentukan apakah Undang-Undang bertentangan dengan konstitusi dan dinyatakan tidak berlaku jika terjadi pertentangan.¹⁸

Negara Republik Indonesia memandang UUD 1945 sebagai konstitusi sehingga tindakan pengujian oleh MK untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang dilakukan berdasarkan UUD 1945. Undang-Undang dinyatakan

¹⁷ Marina Farida Indrati. (2011). Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Cetakan ke-6. Jakarta: Kanisius, halaman 27.

¹⁸ Titon Slamet Kurnia. (2015). Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi. Cetakan ke-1. Bandung: Mandar Maju, halaman 74.

konstitusional jika normanya sesuai dengan norma UUD 1945, dan dinyatakan tidak konstitusional jika normanya bertentangan dengan UUD 1945.

Kedudukan MK sebagai pengadilan hukum dalam konteks kewenangannya adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Undang-Undang terhadap UUD 1945. Pengujian dapat berupa formil dan materil yang dimohonkan oleh Pemohon¹⁹. Dalam praktik pengujian terhadap norma tersebut, MK menjadikan konstitusi sebagai landasan dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa konstitusional yang diajukan oleh Pemohon.

Pengujian terhadap norma Undang-Undang adalah pengujian untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang, baik dari segi formil maupun materil. Oleh karena itu, pengujian konstitusionalitas harus dibedakan dari pengujian legalitas. MK menguji konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung (MA) melakukan pengujian legalitas²⁰. MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Dalam rangka pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang, alat pengujian adalah Undang-Undang, bukan UUD seperti di MK. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh MA adalah pengujian legalitas berdasarkan Undang-Undang, bukan pengujian konstitusionalitas berdasarkan UUD 1945. Objek yang diuji juga jelas berbeda. MA menguji peraturan di bawah Undang-Undang, sedangkan MK hanya menguji Undang-Undang saja.

¹⁹ Mohammad Mahfud Ali. (2015). Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 1, Jakarta, halaman 180.

²⁰ Jimly Asshiddiqie. (2020). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Cetakan Kedua. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, halaman 5-6.

B. Sebab Penyebab Terjadinya Konflik Norma

Terjadinya disharmoni peraturan perundang-undangan tidak lepas dari beberapa hal yang menjadi penyebabnya, seperti perbedaan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, perbedaan yang kuat dibandingkan dengan pemahaman sistemik, pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan yang berganti-ganti karena terbatasnya masa jabatan, alih tugas atau pergantian, pembentukan oleh lembaga yang berbeda dalam kurun waktu yang berbeda, lemahnya koordinasi dalam proses P3 yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin ilmu, akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses P3 masih terbatas serta belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan melihat permasalahan yang semakin kompleks dalam bidang perundang-undangan, lahirlah Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyerasian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi.

Dari segi konteksnya, proses litigasi dalam penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan dapat dianggap sebagai salah satu metode dan mekanisme dalam menyelesaikan konflik norma di luar Pengadilan. Selain hal tersebut, konsep litigasi yang diatur melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 juga dapat mengatasi banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan untuk dimohonkan uji materiil di Mahkamah Agung. Dengan kata lain, lahirnya Peraturan Menteri Hukum dan

HAM Nomor 2 Tahun 2019 dapat mengatasi terjadinya penumpukan peraturan perundang-undangan yang diajukan permohonan uji materiil di lembaga Mahkamah Agung²¹.

Konflik adalah hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki, atau merasa memiliki sasaran yang tidak sejalan. Konflik adalah suatu kenyataan hidup yang tidak terhindarkan dan sering bersifat kreatif. Konflik terjadi ketika tujuan masyarakat tidak sejalan.

Konflik timbul karena adanya ketidakseimbangan antara hubungan-hubungan sosial, seperti adanya ketidaksetaraan dalam pembagian status sosial, kurang ,meratanya kemakmuran, dan akses yang tidak seimbang yang kemudian menimbulkan masalah-masalah diskriminasi. Secara garis besar, penyebab konflik dapat dibagi atas tiga penyebab, yaitu:

1. Perbedaan pendirian dan keyakinan individu atau kelompok dapat menyebabkan konflik antar individu. Dalam konflik-konflik semacam ini sering terjadi bentrokan pandangan, dan masing-masing pihak berusaha membinasakan lawan. Membinasakan disini tidak selalu diartikan sebagai pembinaan fisik tapi bisa pula diartikan dalam bentuk pemusnahan simbolik atau melenyapkan pikiran pikiran lawan yang tidak disetujui. di dalam realitas sosial tidak ada satupun individu yang memiliki karakter yang sama sehingga perbedaan pendapat, tujuan, keinginan tersebutlah yang mempengaruhi timbulnya konflik sosial.

²¹ Basuki Kurniawan. (2022). Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Mediasi. UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, Vol. 14, No. 1.

2. Perbedaan kebudayaan tidak hanya akan menimbulkan konflik antar individu, tetapi juga antar kelompok. Pola - pola budaya yang berbeda akan memunculkan pola-pola perbedaan dan pola-pola perilaku yang berbeda pula di kalangan khalayak kelompok yang luas. Selain itu, perbedaan budaya akan mengakibatkan adanya sikap yang menunjukkan etnosentrisme, seperti sikap yang ditunjukkan kepada kelompok lain bahwa kelompoknya adalah yang terbaik. Jika masing-masing kelompok dalam masyarakat sosial memiliki sikap demikian maka sikap tersebut akan memicu timbulnya konflik antar penganut kebudayaan.
3. Perbedaan kepentingan dalam mengejar kepentingan masing - masing yang berbeda-beda maka kelompok - kelompok akan bersaing dan berkonflik untuk memperebutkan kesempatan dana sarana.

C. Produk Hukum Yang Dibatalkan Dan Wewenang Yang Membatalkan Produk Hukum

1. Mahkamah Konstitusi

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- 3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Pembinaan dan Rekonsiliasi Pasal 1 angka 9.
- 4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Pembinaan dan Rekonsiliasi Pasal 27.
- 5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Pembinaan dan Rekonsiliasi Pasal 44.
- 6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

2. Kementerian Hukum dan HAM

- 1) Peraturan Walikota Bogor Nomor 3 Tahun tentang Larangan Penyelenggaraan Reklame Produk Rokok di Kota Bogor.
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

D. Produk Hukum Yang Direvisi Dan Wewenang Yang Merevisi

1. Mahkamah Konstitusi

- 1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
- 2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

2. Mahkamah Agung

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MahkamahKonstitusi.

3. Menteri Hukum dan HAM

- 1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Kebenaran dan Rekonsiliasi.
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

E. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Fungsi dan peran utama Mahkamah Konstitusi adalah menjaga konstitusi agar prinsip-prinsip konstiusionalitas hukum tetap terjaga. Hal ini sesuai dengan sistem ketatanegaraan negara yang mengakomodasi pembentukan Mahkamah Konstitusi. Dalam rangka menjaga konstitusi, fungsi pengujian Undang-Undang tidak dapat dipisahkan dari penerapan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa panutan sistem bukan lagi supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi. Bahkan, hal serupa juga terjadi di negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan demokrasi.

Mahkamah Konstitusi bertugas memastikan tidak ada lagi produk hukum yang keluar dari koridor konstitusi sehingga hak-hak konstiusional warga negara terlindungi dan konstitusi tetap terjaga konstiusionalitasnya.

Untuk memastikan apakah suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi atau tidak, Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian yudisial terhadap produk hukum. Jika suatu undang-undang atau bagian dari undang-undang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, maka produk hukum tersebut akan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, setiap produk hukum harus sesuai dengan konstitusi dan tidak boleh bertentangan dengannya. Melalui mekanisme pengujian yudisial, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsinya untuk menjaga agar tidak ada lagi produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi. Fungsi tambahan lainnyadari Mahkamah Konstitusi meliputi:

- 1) Menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
- 2) Menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum;

- 3) Menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah.

Fungsi tambahan seperti ini bertujuan untuk memastikan bahwa terdapat penanganan terhadap berbagai perselisihan dan sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui peradilan biasa seperti sengketa hasil pemilu dan tuntutan pembubaran suatu partai politik. Perkara semacam ini berkaitan dengan hak dan kebebasan para warga negara dalam dinamika sistem politik demokratis yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar. Karena itu, fungsi - fungsi penyelesaian atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi atas peran dan fungsinya yang telah dilembagakan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutionally obligation* ketentuan itu dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Empat kewenangan MK adalah. :

- 1) Menguji undang-undang terhadap UUD 1945.
- 2) Menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- 3) Menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum.
- 4) Menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah.

Sementara itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) hingga (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang diperjelas dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas permintaan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan

pelanggaran hukum atau tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

F. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Produk Hukum

Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki tugas utama dalam menguji produk hukum merupakan salah satu aspek penting dari tugas konstitusionalnya yang diatur dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001. Kewenangan ini termaktub dalam naskah Perubahan Ketiga UUD 1945, khususnya pada Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C ayat (1) hingga (6), serta Pasal 7B. Pasal 24 ayat (2) menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi; ayat (3) mengatur mengenai jumlah hakim dan lembaga yang berwenang mengusulkan calon hakim; ayat (4) mengatur mengenai pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MK; dan ayat (5) serta ayat (6) mengatur syarat, pengangkatan, dan pemberhentian hakim konstitusi.

Pasal 24 UUD 1945 menyatakan bahwa :

1. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
2. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

3. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam menguji, menilai, dan memutuskan perkara terkait produk hukum terhadap Undang-Undang Dasar adalah untuk memastikan konstitusionalitas norma. Otoritas MK berada dalam ranah pengujian norma abstrak, bukan penerapan norma dalam kasus konkret. Tugas MK adalah memeriksa apakah suatu undang-undang atau peraturan yang bersangkutan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam menjalankan fungsi pengujian norma undang-undang, MK berpedoman pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan alat bukti serta keyakinan hakim. Untuk memastikan keputusan hakim konstitusi dalam menguji perkara, hakim konstitusi menggunakan berbagai model penafsiran konstitusional yang terkait dengan penerapan hukum terhadap norma yang diuji. Pandangan ini menjelaskan bahwa pengujian konstitusionalitas norma adalah kewenangan MK yang berkaitan dengan kepatuhan terhadap norma konstitusi, bukan penerapan norma dalam kasus-kasus konkret.

Tugas MK adalah menentukan apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam menguji peraturan norma undang-undang, MK berpedoman pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menggunakan alat bukti serta keyakinan hakim²². Untuk melaksanakan tugasnya, hakim konstitusi menerapkan berbagai model penafsiran konstitusi yang sesuai dengan prinsip hukum dalam menguji norma-norma undang-undang. Pandangan ini menegaskan bahwa pengujian

²² Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011.

konstitusionalitas norma adalah kewenangan MK yang mencakup seluruh perkara yang diajukan, bukan penerapan norma.

Fungsi *review* sesungguhnya telah pula menjadi kajian di Indonesia²³. Ph. Kleintjes sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, membedakan hak menguji dalam dua macam yaitu²⁴ :

1. Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*); dan
2. Hak menguji material (*materieel toetsingsrecht*).

Menurut Jirmly Asshirddirqir yang dikutip oleh Fatmawati, pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural legalitas kompetensi institusi yang membuatnya²⁵. Sedangkan hak menguji material adalah hak untuk memeriksa dan menilai isi, apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu²⁶. Secara umum lembaga berhak menguji peraturan Perundang-undangan menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda yaitu oleh badan peradilan (*judicial review*) dan pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*)²⁷. Adapun maksud dari Bagir Manan dengan *political review* saat ini lebih dikenal dengan istilah *legislative review*, sedangkan yang dimaksud dengan *administrative review* disebut juga oleh sebagian kalangan dengan istilah *executive review*.

²³ Maruarar Sirait. (2010). Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan. Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 4, Agustus, halaman 13..

²⁴ Sri Soemantri. (1997). Hak Uji Materil di Indonesia. Bandung: Alumni, halaman 6..

²⁵ Fatmawati. (2021). Hak Menguji (*Toetsingsrecht*) yang Dikenal dalam Sistem Hukum Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 5..

²⁶ Ibid. Halaman 16.

²⁷ Ni'matul Huda. (2021). Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review. Yogyakarta: UII Press, halaman 73.

Kewenangan *judicial review* dalam UUD 1945 dibagi atas dua yaitu kewenangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kewenangan MK diatur dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Sedangkan kewenangan Mahkamah Agung diatur dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) yang berbunyi : “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi ini disebut *constitutional review*. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi disebut sebagai pengawal Undang-Undang Dasar (the guardian of the constitution).

Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 memberikan kepada MK empat kewenangan dan satu kewajiban²⁸. Kewenangan dan kewajiban demikian baru dikenal dalam ketatanegaraan Indonesia bersamaan dengan adanya MK, yaitu:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
2. Menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara;
3. Memutus permohonan pembubaran partai politik;
4. Memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum; dan
5. Memutus dugaan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden

²⁸ Berny K. Harman. (2013). Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi: Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD. Jakarta: KPG, halaman 19-20.

dan/atau Wakil Presiden.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan beralih paradigma dari sebelumnya supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Supremasi konstitusi, perubahan kedudukan MPR, serta munculnya lembaga negara lain.

Sebagai pelaku kedaulatan rakyat, menunjukkan bahwa ide dasar penataan struktur negara dalam UUD 1945 dilandaskan pada konsep hubungan *checks and balances*. Untuk menguatkan konsep *checks and balances*, serta utamanya demi menjamin supremasi konstitusi, maka dimunculkan lembaga pengadilan konstitusional yaitu MK.

Konsep Supremasi Konstitusi (*The Supremacy of The Constitution*) sebagaimana dirumuskan oleh Jutta Limbach memiliki ciri:

1. Perbedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya;
2. Keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; dan Adanya suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan tindakan hukumpemerintah²⁹.

Dalam pengujian materiil Undang-Undang, norma yang menjadi dasar pengujian atau batu uji atau parameter uji sudah dibatasi yaitu hanya norma hukum dalam UUD 1945. Norma hukum dimaksud dapat ditemukan baik dalam pasal maupun ayat UUD 1945, yang tersebar dalam “batang tubuh” Pasal 1 sampai dengan Pasal 37, Aturan Peralihan Pasal I sampai Pasal III, serta Aturan Tambahan Pasal I dan Pasal II.

Selain norma konstitusional tersebut, parameter uji konstitusionalitas juga

²⁹ *Ibid.* Halaman 129.

dimungkinkan untuk ditemukan dalam Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945. Meskipun hingga saat ini MK dalam berbagai putusannya belum secara eksplisit menggunakan norma-norma hukum dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai parameter uji, namun dikaitkannya pertimbangan hukum putusan MK dengan Pancasila menunjukkan bahwa di masa mendatang sangat mungkin Pancasila akan dipergunakan oleh MK sebagai parameter uji konstitusionalitas Undang-Undang.

G. Kewenangan Mahkamah Agung

Kewenangan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman merupakan kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945. Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap undang-undang kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa, “Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Pasal 11 ayat (3) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi, “Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana pada ayat 2 huruf b dapat diambil dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung”. Kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji produk hukum di bawah undang-undang kemudian dikenal dengan istilah “*Judicial Review*”.

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap prinsip-prinsip otonomi daerah, Pemerintah Pusat secara konstitusional mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui produk-produk hukum daerah. Oleh karena itu,

Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memuat ketentuan bahwa, Pemerintah dapat membatalkan Perda, Perkada yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap daerah tersebut menurut Jimly Asshiddiqie, merupakan hal yang wajar, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari lembaga negara yang berada di bawah koordinasi Kementerian Dalam Negeri³⁰

Jimly Asshiddiqie, lebih lanjut mengatakan bahwa pengawasan terhadap produk hukum daerah yang dilakukan oleh pemerintah tidak mesti harus membatalkan atau mencabut produk hukum tersebut, karena produk hukum yang dihasilkan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berupa Perda serta produk hukum yang dibentuk oleh Kepala Daerah berupa Perda tidak dapat dibatalkan secara sepihak oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat seharusnya tidak diberikan kewenangan untuk membatalkan produk hukum daerah, karena hal tersebut merupakan kewenangan konstitusional Mahkamah Agung (yudikatif) berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³¹.

H. Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Menguji Produk Hukum

Wewenang Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan

³⁰ Jimly Asshiddiqie. (2006). *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Pemasari, Konstitusi Press, halaman 125.

³¹ *Ibid.* halaman 37-39.

perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Bila dikaitkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan mengujiterhadap:

1. Peraturan Pemerintah
2. Peraturan Presiden
3. Peraturan Daerah

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang mulai dari Peraturan Pemerintah sampai dengan peraturan Kepala Desa merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang oleh Mahkamah Agung ini disebut *legality review*. Oleh karenanya, Mahkamah Agung disebut pengawal Undang-Undang (*the guardian of the law*).

Selain *judicial review*, terdapat juga model pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif (*legislative review*) dan pengujian yang dilakukan oleh eksekutif (*executive review*). *Legislative review* adalah uji materi yang dilakukan lembaga legislatif terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia, *legislative review* dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*Perppu*)³².

Menurut Victor Immanuel W. Nalle, berdasarkan Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang yang dibuat oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR.

³² Imam Subekti. (2010). Judicial Review di Indonesia. Majalah Hukum Variasi Perdana, Tahun XXVI, Nomor 299, Oktober, halaman 19-20.

Dalam mekanisme inilah DPR memiliki peran *legislative review*³³.

Wewenang Mahkamah Agung dalam rangka pembatalan Perda diatur dalam UUD 1945 dan Undang-Undang. Peraturan tentang Mahkamah Agung tersebut diatur dalam:

1. Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang."
2. Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b menyatakan: "Menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang." Ketentuan Pasal 11 ayat (3) menyatakan: "Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung."
3. Pasal 31 dan 31A Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah berubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan

³³ Victor Imanuel W. Nallar. (2020). Konsep Uji Materiil. Malang: Setara Press, halaman 29-30.

atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud ayat (2) dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturanperundang-undangan, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999, tentang Hak Uji Materi yang dinyatakan tidak berlaku dan digantikan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004, tentang Hak Uji Materi. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh UUD dan undang-undang diberi kewenangan menguji materiil dan formil peraturan perundang-undangan, menjadi hanya melakukan pengujian materiil terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti Mahkamah Agung tidak memeriksa atau menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kondisi demikian terkesan bertindak diluar kewenangan, yakni membatasi kewenangan sendiri yang juga merupakan bagian dari kewajiban hukum dan kepastian hukum itu sendiri.

1. Kajian Umum

Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya atau peraturan yang lebih tinggi kedudukannya (hirarkinya). Ini sudah menjadi prinsip dasar yang tercantum dalam Teori Stufenbau. Ini berlaku agar tidak ada tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain.

Tumpang tindih norma ini akan menyebabkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Ketidakpastian hukum ini terjadi karena pada tataran pelaksanaan maupun pada tataran teknis penerapan hukum, akan bingung untuk menerapkan hukum mana atau aturan mana yang harus digunakan untuk menyikapi suatu hal.

Untuk mengkaji suatu aturan mengenai penyelesaian konflik norma antara Peraturan Menteri terhadap Undang-Undang tidak bisa dilihat secara sepenggal-sepenggal, namun harus dilihat secara menyeluruh. Penyelesaian konflik ini mula-mula harus mengetahui siapa yang berwenang untuk melakukan itu pertama, tentu saja ini berkaitan dengan kompetensi absolut.

Kewenangan untuk menyelesaikan konflik norma antara Peraturan Menteri terhadap Undang-Undang sebenarnya pada prinsipnya diatur pada Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan bahwa yang berwenang untuk melakukan pengujian terhadap suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur pada Pasal 9 Undang-Undang tersebut.

Pasal 9 Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Mahkamah Agung hanya berwenang menguji apabila terdapat dugaan pertentangan norma antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan Undang-Undang. Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang merujuk pada hierarki yang ditentukan pada Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan. Pada prinsipnya, peraturan menteri diatur pada Pasal tersebut dan posisinya berada di bawah Undang-Undang, sehingga yang memiliki kompetensi untuk menguji

Peraturan Menteri apabila terjadi konflik norma atau konflik peraturan dengan Undang-Undang adalah Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung dalam hal menguji peraturan menteri merupakan kewenangan konstitusionalnya, karena kewenangan untuk menguji pada hakikatnya ditentukan pada Pasal 24A Undang-Undang Dasar 1945 serta juga diatur dalam Undang-Undang Mahkamah Agung.

Permasalahan hukum terjadi setelah diundangkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 yang diundangkan pada tanggal 12 Februari 2019 di Jakarta, yang mengatur tentang peraturan menteri menjadi subjek atau jenis Peraturan Perundang-undangan yang diperiksa melalui mediasi. Permenkumham tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan, karena Undang-Undang menyatakan bahwa tugas serta kewenangan untuk melakukan uji peraturan menteri adalah Mahkamah Agung, sedangkan Permenkumham tersebut menyatakan apabila terjadi konflik norma diselesaikan melalui mediasi.

Permasalahan hukum antara Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan dengan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 merupakan konflik norma atas bawah atau vertikal, yang artinya melibatkan konflik norma secara hierarkis. Hal ini berdampak terhadap kepastian hukum dalam bidang penyelesaian konflik norma pada Peraturan Menteri terhadap peraturan di bawah Undang-Undang. Penyelesaian konflik atau perselisihan norma ini dapat dianalisis dengan menggunakan asas hukum yang relevan terhadap permasalahan yang terjadi. Untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan norma digunakan tiga asas preferensi hukum, yaitu asas *lex superior*, asas *lex posterior*, dan asas

lexspecialis³⁴:

1) *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Asas ini berarti aturan yang lebih tinggi mengalahkan aturan yang lebih rendah.

2) *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Asas ini berarti aturan yang lebih baru mengalahkan aturan yang lebih lama. Hal ini dapat dimaknai lebih lanjut bahwa jika aturan yang berhadapan dibuat pada waktu yang berbeda, maka yang digunakan adalah aturan yang lebih baru daripada aturan yang lama. Contohnya bisa dilihat dari tahun berapa aturan tersebut diundangkan.

3) *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Asas ini berarti aturan yang lebih khusus mengalahkan aturan yang bersifat umum. Kondisi ini digunakan apabila aturan dengan derajat atau hierarki yang sama memiliki perbedaan dalam spesifikasi norma, maka yang digunakan adalah aturan yang lebih khusus dibandingkan yang umum³⁵.

Dari ketiga asas preferensi hukum yang ada, yang paling cocok dengan permasalahan adalah dengan menyelesaikannya menggunakan Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori. Asas ini berarti aturan yang lebih tinggi mengalahkan aturan yang lebih rendah. Dalam kasus ini, yang bertentangan memiliki hierarki atau derajat yang berbeda, yaitu Undang-Undang dan Peraturan Menteri.

Sehingga dengan menggunakan asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori

³⁴ Philipus M. Hadjon dan Tatik Sri Djatmiko. (2021). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, halaman 31.

³⁵ Peter Mahmud Marzuki. (2020). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, halaman 101.

ini, yang digunakan dalam terjadinya konflik norma antara Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan dengan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 terkait pengaturan penyelesaian konflik norma antara peraturan menteri dengan Undang-Undang, maka berdasarkan asas tersebut yang digunakan adalah Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan, sehingga Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 harus dikesampingkan. Maka, pengaturan mengenai penyelesaian konflik norma antara peraturan menteri terhadap Undang-Undang, menjadi kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan.

2. Teori Hierarki Norma

Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufenbau theorie*)³⁶. Menurut Kelsen, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu suatu norma dasar (*Grundnorm*).

Teori hierarki peraturan perundang-undangan dari Hans Kelsen ini terinspirasi oleh Adolf Merkl, yang menyatakan bahwa suatu norma hukum itu selalu memiliki dua wajah (*das Doppel Gesicht der Rechtsnorm*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi

³⁶ *Ibid.* Halaman 75

norma hukum di bawahnya. Sehingga suatu norma hukum itu memiliki masa berlaku (*Rechts Kraft*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Sehingga apabila norma hukum berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.

Dalam teori berjenjang milik Hans Kelsen juga dikemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, tetapi ke bawah norma hukum itu menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya³⁷. Dalam tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem normatersebut yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang menjadi gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.

Sehingga pendapat Hans Kelsen memberikan suatu spesifikasi bahwa norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Pada hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di

³⁷ Hans Kelsen. *op.cit*, Halaman 179

bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

3. Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan suatu teori yang digunakan untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat, apakah peraturan perundang-undangan tersebut sesuai atau tidak dengan teori ini dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain atau di atasnya³⁸. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu "legislation of theory", dan dalam bahasa Belanda disebutkan dengan "theorie van de wetgeving" (teori pembuatan atau penyusunan undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut "Theorie de Gesetzgebung"³⁹.

Ada 2 (dua) istilah yang ada dalam teori legislasi, yaitu teori dan legislasi. Pemahaman tentang legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang tertera dalam kamus hukum. Anis Ibrahim menyatakan pemahaman legislasi, sebagai berikut: "Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka mewujudkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga sosialisasi produk hukum."

Definisi legislasi menurut Anis Ibrahim bukanlah hal yang khusus tetapi cukup luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, tetapi juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk

³⁸ Anis Ibrahim. (2008). *Legalisasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*. Program Doktor Ilmu Hukum, UNDIP, Semarang, halaman 114.

³⁹ *Ibid*

menyebarkan hasil perumusan undang-undang kepada masyarakat. Hal ini menjelaskan bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap di saat telah selesai proses legislasi yang dilakukan pejabat yang berwenang.

Definisi legislasi yang ada dalam Kamus Black's Law Dictionary adalah sebagai berikut:

- 1) *The Act of Giving or Enacting Laws;*
- 2) *The Power to Make Laws;*
- 3) *The Act of Legislating;*
- 4) *The Preparation and Enactment of Laws;*
- 5) *The Making of Laws via Legislation, in Contrast to Court-Made Laws;*
- 6) *Formulation of Rules for the Future. Laws by lawmaking body⁴⁰.*

Penjelasan tentang legislasi sangat luas, tidak hanya mencakup penetapan atau pengesahan undang-undang, tetapi juga diartikan sebagai:

- 1) Kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- 2) Tindakan legislatif;
- 3) Penyusunan serta pemberlakuan undang-undang;
- 4) Pembentukan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pengadilan;
- 5) Perumusan aturan untuk masa depan. Hukum ditetapkan oleh badan legislatif.

Sally Wheeler mendefinisikan legislasi atau legislatif sebagai berikut:

- 1) *Law or set of law passed by a parlement*
- 2) *The process of making passing laws legislation will be difficult and will*

⁴⁰ Eryan A. Garner. (2004). *Black's Law Dictionary*, Edisi Ke-8. A registered trademark of West, A Thomson Business, halaman 808-810.

*take time*⁴¹.

Konsep legislasi tersebut tidak hanya mengacu pada proses penyusunan dan pengesahan undang-undang, tetapi juga dipahami sebagai aturan hukum atau seperangkat hukum yang disahkan dan diterapkan oleh parlemen. Proses penyusunan undang-undang mencakup tahap perencanaan hingga tahap pengesahan. Ada juga pandangan lain yang dikemukakan oleh Ann Seidman dkk., yang menyatakan bahwa:

“Kategori untuk membantu dalam pembentukan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terkait dengan rancangan undang-undang yang efektif”⁴².

Pandangan Ann Seidman dkk. menekankan bahwa fokusnya adalah pada faktor penyebab terkait dalam merancang undang-undang, meskipun pandangan ini mungkin tidak mencakup semua aspek dari proses penyusunan undang-undang, seperti dari penyusunan naskah akademiknya hingga ke pengesahannya. Konstruksi ini dapat dibandingkan antara teori perundang-undangan dengan implementasi perundang-undangan. Orientasi teori perundang-undangan pada:

- 1) Mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian - pengertian
- 2) Bersifat kognitif.

Orientasi teori perundang-undangan, yaitu pada:

- 1) Pembuatan peraturan dan perundang-undangan; dan
- 2) Bersifat normatif.

⁴¹ Sally Wilhmeir, *Ibid*

⁴² Ann Seidman, dkk. (2002). *Penyusunan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, diterjemahkan oleh Johannes Usfunan. Jakarta: Erlangga, halaman 117.

4. Sifat Putusan Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materiil

Judicial Review atau Hak Uji Materiil dimiliki oleh lembaga yudikatif untuk melakukan proses pengujian terhadap peraturan Perundang-undangan sebagai objeknya untuk menilai apakah aturan itu bertentangan atau tidak terhadap aturan yang lebih tinggi hirarkinya. Hak uji materiil melibatkan dua lembaga, yaitu:

- 1) Mahkamah Konstitusi yang berwenang melakukan uji materiil terhadap produk undang-undang untuk menentukan apakah terdapat norma yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak.
- 2) Mahkamah Agung yang berwenang melakukan uji materiil untuk memeriksa apakah terdapat norma dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang atau tidak⁴³.

Mahkamah Agung melaksanakan wewenangnya dalam Hak Uji Materiil, yang merupakan hak konstitusional Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A UUD 1945 pasca amandemen. Tertulis juga pada Pasal 9 Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan, dan Pasal 20 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Menurut Paulus Effendi Lotulung, alasan prosedur Hak Uji Materiil ini dibuat dalam bentuk produk hukum dan Peraturan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut PERMA)⁴⁴. Kewenangan yang dimiliki Mahkamah Agung dalam melaksanakan Hak Uji Materiil ini meliputi hak dan wewenang untuk menilai materiil peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang

⁴³ Andryan, A. (2018). Implementasi Putusan Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pemilihan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18 (No. 3), halaman 367-380.

⁴⁴ *Ibid.*, halaman 373.

terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini Undang-Undang.

Menurut Suropto Hak uji materiil pada hakikatnya merupakan suatu hak dan kewenangan badan peradilan yang merumuskan lembaga tinggi Negara untuk melaksanakan peraturan terhadap suatu peraturan dan norma dalam rangka menilai apakah peraturan yang dikeluarkan sesuai dengan prinsip hukum dan norma yang ada.

Mahkamah Agung, dalam melaksanakan tanggung jawab ini, harus memastikan bahwa peraturan yang dikeluarkan sesuai dengan aturan yang lebih tinggi dan prinsip hukum. Jika peraturan tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku, dan instansi terkait harus bertanggung jawab untuk memperbaiki atau mencabut peraturan tersebut.

Dalam hal adanya permohonan uji materiil dengan alasan bertentangan dengan undang-undang, Mahkamah Agung akan memeriksa dan mengeluarkan putusan sesuai dengan prinsip hukum. Jika ditemukan bahwa peraturan tersebut bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku, sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011⁴⁵.

Kaitannya dengan pengujian formil dan pengujian materiil, suatu permohonan uji materiil dengan alasan bertentangan dengan Undang-Undang, Mahkamah Agung dalam memberikan putusannya yang pada prinsipnya yang memperhatikan konsekuensi hukum aturan tersebut apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bertentangan dengan aturan di atasnya maka aturan tersebut akan

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 65

menjadi tidak sah serta tidak berlaku, dan akan menjadi tanggung jawab instansi terkait untuk menarik dan mencabutnya sesuai dengan ketentuan.

Bukankah istilah “tidak sah” merujuk pada makna retroaktif, sedangkan batal merujuk pada konsepsi prospektif, atau dengan kata lain jika “tidak sah” berarti dianggap tidak pernah ada peraturan perundang-undangan tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut, Bagir Manan menggunakan istilah “batal” dalam konteks putusan yang “prospektif” atau bersifat pro *future* yaitu putusan yang berlaku ke depan. Dijelaskan: “Peraturan perundang-undangan atau keputusan administratif Negara dipandang sebagai suatu yang sah sampai saat dinyatakan batal (dibatalkan). Istilah “tidak sah” digunakan dalam konteks putusan “retroaktif” dengan kata lain putusan semacam ini menganggap peraturan perundang-undangan atau keputusan administratif tidak pernah ada. Putusan ini bersifat deklaratif, bukan konstitutif⁴⁶.

I. Mediasi

Terjadinya disharmoni dalam peraturan perundang-undangan disebabkan oleh beberapa faktor, seperti pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih kuat dibandingkan dengan pendekatan sistem, pergantian pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan akibat batasan masa jabatan, adanya pergantian tugas atau pejabat, pembentukan peraturan oleh lembaga yang berbeda dalam kurun waktu yang tidak bersamaan, lemahnya koordinasi dalam proses P3 (Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin ilmu, akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses P3 yang masih terbatas, serta belum adanya cara

⁴⁶ Simanjuntak, E. (2018). Kewenangan Hak Uji Materiil pada Mahkamah Agung RI. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2 (No. 3), halaman 337-356.

dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan melihat kompleksitas masalah yang semakin meningkat dalam bidang perundang-undangan, maka lahir Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi, yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi.

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang bersengketa dan melibatkan pihak ketiga yang netral sebagai mediator, dengan tujuan mempercepat tercapainya perdamaian. Melalui mediator, diharapkan proses ini dapat membantu para pihak mencapai penyelesaian lebih cepat⁴⁷. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk mencapai kesepakatan antara para pihak dengan bantuan mediator. (Perma No. 1 Tahun 2009). Mediasi berasal dari bahasa Inggris yang berarti menyelesaikan sengketa dengan menengahi. Mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang netral atau tidak memihak (*impartial*) bekerja sama dengan pihak yang bersengketa untuk mencari kesepakatan bersama.

Mediator tidak berwenang untuk memutuskan sengketa, tetapi hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan

⁴⁷ Candra Irawan. (2009). Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Serangkaian di Luar Pengadilan. Bandung: Mandar Maju, halaman 23.

kepadanya⁴⁸. Konsep mediasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 digunakan dalam penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan. Pada prakteknya, mediasi menjadi sebuah solusi terhadap penyelesaian benturan norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur pada Pasal 2 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019, yang terdiri dari :

- 1) Peraturan Menteri;
- 2) Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian;
- 3) Peraturan dari Lembaga Non-Struktural; dan
- 4) Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Konsep mediasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019, menurut hemat penulis, berfungsi sebagai kontrol norma hukum dan sebagai mekanisme dalam penyelesaian dan penyerasian norma hukum atas produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut, mediasi membantu memastikan bahwa norma hukum yang dihasilkan atau yang ditetapkan memiliki keterkaitan dan saling menjelaskan atau saling menjabarkan secara berkesinambungan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya.

1. Jenis dan Bentuk Mediasi

Dilihat dari sisi tempatnya, mediasi dibagi menjadi dua macam, yaitu:

- 1) Mediasi di Pengadilan

Mediasi di pengadilan sudah dikenal sejak lama. Pihak yang

⁴⁸ Khotibul Umam. (2010). Penyerasian Serangkaian di Luar Pengadilan. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, halaman 11

mengajukan perkara ke pengadilan diwajibkan untuk menempuh prosedur mediasi terlebih dahulu sebelum dilakukan pemeriksaan pokok perkara.

2) Mediasi di Luar Pengadilan

Mediasi di luar pengadilan dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang membentuk suatu badan penyelesaian sengketa.

PERMA No. 1 Tahun 2016 juga mengatur ketentuan yang menghubungkan praktik mediasi di luar pengadilan dengan hasil kesepakatan. Pasal 36 ayat (1), (2), dan (3) PERMA No. 1 Tahun 2016 mengatur prosedur hukum untuk akta perdamaian di pengadilan tingkat pertama berdasarkan kesepakatan perdamaian di luar pengadilan. Prosedurnya adalah dengan mengajukan gugatan yang disertai naskah atau dokumen kesepakatan perdamaian dari pihak-pihak yang dimediasi atau dibantu oleh mediator bersertifikat. Pengajuan gugatan ini tentu melibatkan pihak-pihak yang mengalami kerugian dalam sengketa tersebut⁴⁹.

2. Prinsip - Prinsip dan Model Mediasi

Dalam menjalankan proses mediasi untuk mencapai hasil yang maksimal dan diterima oleh kedua belah pihak yang bersengketa, prinsip-prinsip dasar mediasi harus dipahami dan diterapkan oleh mediator. Lima prinsip dasar ini dikenal sebagai lima dasar filsafat mediasi, yaitu prinsip *kerahasiaan* (*confidentiality*), prinsip *sukarela* (*voluntariness*), prinsip *pemberdayaan* (*empowerment*), prinsip *netralitas* (*neutrality*), dan prinsip *solusi yang unik*

⁴⁹ Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 Pasal 36

(*unique solution*)⁵⁰. Prinsip-prinsip ini penting untuk memastikan bahwa proses mediasi berlangsung dengan adil dan efektif.

Selain itu, menurut Lawrence Boule, seorang profesor dalam ilmu hukum, terdapat empat model mediasi yang berbeda, yaitu *settlement mediation*, *facilitative mediation*, *transformative mediation*, dan *evaluative mediation*⁵¹.

Settlement mediation dikenal sebagai mediasi kompromi, yang bertujuan utama untuk mendorong tercapainya kompromi antara kedua belah pihak yang sedang bertikai. Sebaliknya, *facilitative mediation* atau mediasi berbasis kepentingan (*interest-based*) dan pemecahan masalah (*problem-solving*) bertujuan untuk menghindarkan pihak-pihak yang bersengketa dari posisi mereka dan menegosiasikan kebutuhan dan kepentingan mereka, mengatasi hak-hak legal mereka secara kaku⁵².

Transformative mediation, yang juga dikenal sebagai mediasi terapi dan rekonsiliasi, menekankan pada pencarian penyebab mendasar dari munculnya masalah di antara pihak-pihak yang bersengketa. Mediasi ini berfokus pada meningkatkan hubungan di antara mereka melalui pengakuan dan pemberdayaan sebagai dasar resolusi konflik dari pertikaian yang ada.

Evaluative mediation, atau mediasi normatif, adalah mode mediasi yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan berdasarkan hak-hak legal dari pihak-pihak yang bersengketa dalam kerangka yang dipertimbangkan oleh pengadilan.

⁵⁰ *Op.cit*, Halaman 28

⁵¹ *Ibid.* Halaman 31

⁵² *Ibid.* Halaman 32

3. Mediasi dalam Ajaran Agama Islam

Istilah mediasi dalam Islam disebut dengan *sulhū*, yang berasal dari bahasa Arab *a-suhū*, yang berarti memutus perselisihan. Menurut Sayyid Sabiq, *sulhū* adalah suatu bentuk akad untuk mengakhiri perselisihan antara dua orang yang berlawanan. Masing-masing pihak dalam akad disebut *musalīh*, persoalan perselisihan disebut *musālahāh ‘anhu*, dan aturan yang diberlakukan dalam penyelesaian perselisihan itu dinamakan *musālāh ‘ālihī*. Dasar hukum *sulhū* ini terdapat dalam Al-Qur'an, yaitu dalam Surah Al-Hujurāt (49:9 dan 10), serta hadis Nabi yang diriwayatkan oleh Abu Dawud yakni :

وَإِنْ طَائِفَتَيْنِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ فَاصْلِحُوا بَيْنَهُمَا ۚ فَإِنْ بَعَثَ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْآخَرَىٰ فَقاتِلُوا الَّتِي تَبْغَىٰ حَتَّىٰ تَفِئَءَ إِلَىٰ أَمْرِ اللَّهِ ۚ فَإِنْ فَاءَتْ فَاصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ
الْمُقْسِطِينَ

"Dan jika dua golongan dari orang-orang mukmin berperang, maka damaikanlah antara keduanya. Jika salah satu dari keduanya melampaui batas terhadap yang lain, maka perangilah golongan yang melampaui batas itu hingga mereka kembali kepada perintah Allah. Jika mereka telah kembali, maka damaikanlah di antara keduanya dengan adil dan berlaku adillah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berlaku adil" (Q.S. Al-Hujurat : 9).

إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ

“Sesungguhnya orang-orang mukmin itu bersaudara. Karena itu, damaikanlah antara kedua saudara kalian dan bertakwalah kepada Allah supaya kalian mendapat rahmat”(Q.S. Al-Hujurat : 10) Akad yang mengakhiri persengketaan antara dua pihak⁵³.

⁵³ Wahbah Zuhaili. Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu, Juz VI. (Beirut: Dar al-Fikr, tt),. halaman 168.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk dan Penyelesaian Disharmonisasi (Tumpang Tindih) Pada Peraturan Perundang-Undangan

Disharmoni atau tumpang tindih dalam peraturan perundang-undangan sangat rentan terjadi disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita yang kita sebut dengan hyper regulasi. Undang-undang bisa dilihat melalui PROLEGNAS (Program Legislasi Nasional) yang dilakukan oleh legislatif. Setiap tahun, pengajuan program legislasi terus bertambah, meskipun telah ditetapkan RUU dalam prolegnas oleh Baleg dan Pemerintahan. Namun, perkembangan hukum serta kebutuhan masyarakat berubah mengikuti perkembangan zaman.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah bentuk upaya guna menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, serta membuat konsep perancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, secara vertikal dan horizontal, maupun konsekuensi dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan disebabkan karena pasal dengan pasal lain dari sebuah konstitusi masih belum utuh dan juga saling bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tentu belum bersifat utuh.

Penyelesaian ketidakharmonisan atau tumpang tindih peraturan perundang-undangan dapat melalui hak uji materi peraturan perundang-undangan. Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia, hak uji ("Fockema Andreae") adalah

"toetsing" yang berarti "pengujian / penilaian", artinya menguji / menilai suatu perbuatan apakah sudah sesuai terhadap norma-norma yang ada di atasnya atau yang lebih tinggi.

Pengujian peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- 1) Pengujian oleh lembaga eksekutif yang disebut executive review.
- 2) Pengujian oleh lembaga legislatif yang disebut legislative review.
- 3) Pengujian oleh lembaga peradilan yang disebut judicial review.

Pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

- 1) Pengujian konstitusionalitas yang dilakukan sebelum disahkannya sebuah peraturan yang disebut constitutional review.
- 2) Pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma yang mencakup pengujian terhadap materi muatan undang-undang (uji materi) dan pembentukan undang-undang (uji formil) yang disebut judicial review.
- 3) Pengujian peraturan perundang-undangan dalam hal ini pada undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh DPR atau yang disebut legislative review.
- 4) Bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis yang disebut *executive review*.

Penyelesaian ketidakharmonisan / tumpang tindih / disharmoni norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan dilakukan melalui uji konstitusionalitas. Pengujian peraturan perundang-undangan menemukan pola konstitusionalitas setelah amandemen konstitusi, yang ditegaskan dalam Pasal 24A UUD 1945 yang berbunyi bahwa Mahkamah Agung (MA) menguji peraturan

perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, kemudian Pasal 24C UUD 1945 yang berbunyi bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Di Indonesia, penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan dilakukan oleh beberapa lembaga dalam *judicial review* dengan satu lembaga atau diberikan kewenangan kepada kekuasaan kehakiman baik Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK).

Pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif (*executive review*) merupakan penyelesaian disharmoni yang dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan yang mengeluarkan produk hukum atau lembaga yang memiliki kewenangan yang melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan, serta pengujian yang dilakukan lembaga legislatif (*legislative review*) yang pengujiannya dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan legislasi.

Pengujian *judicial review* atau hak uji materi merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang berada di bawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang pengujiannya dilakukan oleh lembaga pengadilan. Kewenangan *judicial review* (hak uji materi) adalah merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk melakukan pengujian kesahihan serta daya laku produk-produk hukum yang dibentuk oleh legislatif maupun eksekutif serta yudikatif terhadap konstitusi yang berlaku.

Pengujian oleh hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif (*legislative acts*) dan cabang kekuasaan eksekutif (*executive acts*) adalah konsekuensi dari dianutnya prinsip 'checks and balances' berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Karena itu, kewenangan untuk

melakukan ‘judicial review’ itu melekat pada fungsi hakim sebagai subjeknya, bukan pada pejabat lain. Jika pengujian tidak dilakukan oleh hakim, tetapi oleh lembaga parlemen, maka pengujian seperti itu tidak dapat disebut sebagai ‘judicial review’, melainkan ‘legislative review’.

Dalam praktik, judicial review undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara itu, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Mengenai judicial review ke MK, pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang⁵⁴.

1. Bentuk Penyelesaian Konstitusional Pada Peraturan Perundang-Undangan

Pengujian konstitusional undang-undang yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) bertujuan untuk menilai kesesuaian produk hukum, yaitu undang-undang, dengan UUD 1945 berdasarkan norma-norma yang tertulis di dalamnya. Umumnya, norma dikategorikan menjadi norma umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*) serta norma yang abstrak (*abstrak*) dan norma yang konkret (*concrete*).

Perbedaan antara norma umum dan norma individual didasarkan pada siapa yang terkena aturan norma tersebut (*adresat*). Norma umum ditujukan pada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu, sedangkan norma individual ditujukan kepada orang atau sekelompok orang yang tertentu.

Norma hukum konkret dimaknai sebagai suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata (*konkret*). Sedangkan norma hukum

⁵⁴ *Ibid.* Halaman 1

abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang tanpa batasan konkret. Dengan kata lain, norma ini merumuskan suatu perbuatan secara abstrak. Perbedaan antara norma abstrak dan norma konkret didasarkan pada hal yang diatur dalam norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa-peristiwa tertentu.

Pengujian terhadap norma undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstusionalitas undang-undang, baik dari segi formil maupun materiil. Pada tingkat pertama, pengujian konstusionalitas harus dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi (MK) melakukan pengujian konstusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung (MA) melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstusionalitas. Dalam hal judicial review undang-undang, baik menurut UUD 1945 maupun menurut UU MK, ditegaskan MK hanya berwenang menilai atau mengadili konstusionalitas suatu undang-undang terhadap UUD 1945. MK hanya dapat menyatakan apakah sebuah undang-undang, sebagian isinya, kalimat, atau frasanya, bertentangan dengan konstitusi atau tidak. MK tidak dapat menerobos batas kompetensi konstusionalitas dan masuk ke dalam kompetensi legalitas. Dalam perkara judicial review, amar putusan MK tidak dapat masuk ke ranah yang bersifat legalitas.

Aturan hukum yang sudah disahkan atau ditetapkan oleh lembaga negara yang berwenang untuk membuatnya seyogyanya harus segera benar-benar dilaksanakan upaya penegakan hukum terhadap peraturan tersebut. Hal ini

ditujukan guna peraturan tersebut benar-benar dapat berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat⁵⁵. Namun, di Indonesia, pelaksanaan dari penegakan peraturan hukum sebagaimana dimaksud, kadang sangat tidak konsisten dan pada akhirnya tidak memberikan akses terhadap jaminan atas kepastian hukum dalam masyarakat⁵⁶. Tidak konsistennya penegakan peraturan hukum di Indonesia disebabkan oleh banyaknya peraturan di Indonesia yang saling tidak harmonis (disharmonisasi) antara satu peraturan dengan peraturan lainnya.

Banyak ahli yang mencoba mendefinisikan mengenai arti dari disharmonisasi dalam konteks peraturan perundang-undangan. Namun, secara sederhana, disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dipahami sebagai suatu peristiwa di mana terdapat dua atau lebih peraturan yang mengatur mengenai satu substansi yang sama, namun masing-masing dari peraturan tersebut tidak memiliki persamaan dalam teknis pengaturannya.

Selain itu, disharmonisasi peraturan perundang-undangan juga dapat dikatakan sebagai adanya tumpang tindih di antara satu peraturan dan peraturan lainnya, sehingga terjadi pertentangan peraturan baik secara vertikal atau horizontal. Tumpang tindih peraturan sebagaimana dimaksud, salah satunya diakibatkan oleh terlalu banyaknya aturan hukum di Indonesia.

Penyelesaian ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan dapat melalui hak uji materi peraturan perundang-undangan. Hak uji menurut Kamus Hukum Belanda-Indonesia "*Fockema Andreae*" adalah "*toetsing*" berarti

⁵⁵ Sunarto, S. (2016). *ASAS LEGALITAS DALAM PENEGAKAN HUKUM MENUJU TERWUJUDNYA KEPASTIAN SUBSTANTIF*. Masalah-Masalah Hukum, halaman 252.

⁵⁶ Guna, W., & Wan. (2018). *Kewenangan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jurnal Direktorat, halaman 343–356.

"pengujian" atau "penilaian" atau artinya menguji atau menilai suatu perbuatan apakah sesuai dengan norma-norma yang lebih tinggi. Istilah "toetsingsrecht" (Belanda) adalah kependekan dari "rechterlijk toetsingsrecht" yang artinya hak menguji atau hak menilai atau meneliti oleh hakim, apakah Undang-Undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar (grondwet).

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah sebagai upaya untuk menyesuaikan, memantapkan, dan membuatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik secara vertikal, horizontal, maupun yang lebih rendah dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan. Ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.

Banyaknya peraturan yang dicabut keberlakuannya, baik melalui *executive review* atau *judicial review*, menunjukkan masalah besar dalam pengelolaan peraturan. Dari tahun 2002 hingga kini, telah dicabut sebanyak 13.919 peraturan daerah karena dianggap bertentangan dan tumpang tindih dengan peraturan yang lebih tinggi⁵⁷. Situasi ini memerlukan perbaikan karena semakin banyaknya peraturan yang tumpang tindih berdampak pada kepastian hukum dan dapat mengakibatkan ketidakpuasan masyarakat serta penegakan hukum yang tidak konsisten⁵⁸.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor

⁵⁷ Agustino, L. (2017). Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat, halaman 14.

⁵⁸ Salam, A. 2015, Pengaruh Polirtirk Dalam Permbentukan Hukum dir Irndonersira. *Mazhib, XIV* (2), Halaman 120–131.

15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa pengharmonisasian, pembuatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 47 ayat (3), Pasal 54 ayat (3), dan Pasal 55 ayat (2). Namun dalam prakteknya, proses pengharmonisasian, pembuatan, dan pemantapan konsepsi tersebut tidak berjalan dengan baik, sehingga Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham perlu melakukan penyesuaian dengan realitas tuntutan praktis di lapangan agar proses pengharmonisasian, pembuatan, dan pemantapan konsepsi dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan amanat UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Perpres RI Nomor 87 Tahun 2014 diperlukan suatu pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembuatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembuatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan sebagai standar konsepsi, prosedur, dan teknik penyusunan serta perancangan peraturan perundang-undangan yang baik dilihat dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis yang merupakan aspiratif, responsif, dan memenuhi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar

dapat melahirkan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai kaidah pembentukannya. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

B. Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM

Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi (selanjutnya disebut PermenkumHAM Nomor 32 Tahun 2017). PermenkumHAM Nomor 32 Tahun 2017 lahir sebagai respons terhadap banyaknya permasalahan perundang-undangan. Berdasarkan peraturan ini, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) memiliki kewenangan untuk memfasilitasi pertemuan antara pihak-pihak terkait yang mengalami sengketa antara peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini lebih khusus dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan melalui Direktorat Jenderal Litigasi. Kewenangan ini merupakan tambahan baru yang tidak dimiliki oleh Kemenkumham sebelumnya. Namun, PermenkumHAM Nomor 32 Tahun 2017 dicabut dan digantikan dengan PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 ini juga dibentuk sebagai upaya untuk meningkatkan penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan

melalui mediasi.

Menurut Victor Perundang-undangan Santoso Tandiansa dalam Aida Madatiah, PermenkumHAM tersebut jika ditinjau berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak memenuhi asas kedayagunaan, dan keefektifan sehingga dapat dilaksanakan⁵⁹. Maria Farida Indrati juga menyatakan bahwa Kemenkumham, sebagai bagian dari Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tidak menyelesaikan peraturan yang mengandung sengketa perundang-undangan melalui tugas konflik yang jalur non-litigasi⁶⁰. Selain itu, materi muatan PermenkumHAM ini bertentangan dengan asas kepastian hukum dan keadilan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa sengketa norma undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 diselesaikan di Mahkamah Konstitusi, yang berbunyi: “Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”⁶¹.

Dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga dijelaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁵⁹ Aida Mardatillah. “MA Diminta Cabut Permenkumham Serangkaian Konflik Norma.” <https://m.hukumonline.com>, diakses tanggal 01 Juli 2024 pukul 15.16 WIB.

⁶⁰ Aida Mardatillah. “MA Diminta Cabut Permenkumham Serangkaian Konflik Norma.” <https://m.hukumonline.com>, diakses tanggal 01 Juli 2024 pukul 15.16 WIB.

⁶¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia Tahun 1945”⁶².

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 31 ayat (1) juga dijelaskan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan yang di bawah undang-undang. Berdasarkan uraian di atas, kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan kedudukan PermenkumHAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non-Litigasi tidak memiliki landasan yuridis yang jelas.

1. Bentuk Penyelesaian Konflik Norma Yang Dilakukan Oleh MK, MA, MENKUMHAM

Di Indonesia penyelesaian ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan dapat melalui hak uji materi peraturan perundang-undangan. Hak uji menurut Kamus Hukum Belanda-Indonesia "Fockema Andreae" adalah "toetsing" yang berarti "pengujian" atau "penilaian" atau artinya menguji atau menilai suatu perbuatan apakah sesuai dengan norma-norma yang lebih tinggi. Istilah "toetsingsrecht" adalah singkatan dari "rechterlijk toetsingsrecht" yang artinya hak menguji atau hak menilai atau meneliti oleh hakim, apakah Undang-Undang bertentangan (*grondwet*)⁶³.

Pengujian peraturan perundang-undangan dari segi subjeknya terdiri dari:

- 7) Pengujian oleh lembaga eksekutif yang dapat disebut executive review;
- 8) Pengujian oleh lembaga legislatif yang dapat disebut legislative

⁶² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁶³ *Ibid.* Halaman 1

review; dan

9) Pengujian oleh lembaga peradilan yang disebut *judicial review*.

Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia ada 4 jenis yaitu:

- 1) *Constitutional review*.
- 2) *Judicial review*.
- 3) *Legislative review* yang juga dikenal sebagai *political review*.
- 4) *Executive review*.

Judicial review atau hak uji materi merupakan proses pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan.

Judicial review (hak uji materi) merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan/keabsahan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif, legislatif, maupun yudikatif di hadapan konstitusi yang berlaku.

Pengujian oleh hakim terhadap produk cabang kekuasaan legislatif (*legislative acts*) dan cabang kekuasaan eksekutif (*executive acts*) adalah konsekuensi dari dianutnya prinsip ‘*checks and balances*’ berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Karena itu, kewenangan untuk melakukan ‘*judicial review*’ itu melekat pada fungsi hakim sebagai subjeknya, bukan pada pejabat lain. Jika pengujian tidak dilakukan oleh hakim, tetapi oleh lembaga parlemen, maka pengujian seperti itu tidak dapat disebut sebagai ‘*judicial review*’, melainkan ‘*legislative review*’.

Dalam praktik, *judicial review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang

Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara itu, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). Mengenai judicial review ke MK, pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sebuah masalah hukum yang terjadi pada lintas norma hukum. Pada dasarnya, antara norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lainnya terjadi benturan yang menyebabkan tidak konsistensinya sebuah peraturan hukum dalam mengatur sebuah persoalan.

Dalam asas *Lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dalam penyelesaian disharmonis (tumpang tindih) norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, penyelesaiannya dapat ditempuh dengan jalur konstitusional. Pengujian peraturan perundang-undangan menemukan desain konstitusional setelah amandemen konstitusi, yang dipertegas

dengan Pasal 24A UUD 1945 bahwa Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan Pasal 24C UUD 1945 mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan oleh beberapa lembaga baik dalam tataran (*judicial review*) dengan satu lembaga atau kewenangan diberikan kepada dua lembaga kekuasaan kehakiman, baik Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK). Pengujian oleh lembaga eksekutif (*executive review*) merupakan penyelesaian disharmonisasi oleh lembaga yang kewenangannya baik oleh pihak/lembaga yang mengeluarkan produk hukum tersebut atau lembaga yang kewenangannya sebagaipembentuk peraturan perundang-undangan, serta pengujian oleh lembaga legislatif (*legislative review*), pengujian oleh lembaga yang memiliki kewenanganlegislasi.

Ketika kita sudah mengetahui apa saja bentuk disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka pertanyaan selanjutnya adalah apa yang menjadi hambatan dalam proses harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam artikel yang dipublikasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM dijelaskan bahwa permasalahan yang dihadapi dalam proses harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan tidak lain disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut⁶⁴:

- 1) Masih adanya semangat egoisme sektoral (*departemental*) dari masing-masing instansi terkait, karena belum adanya persamaan persepsi

⁶⁴ Indonesia, K. H., dan H. A. M. R., & Perundang-undangan, D. J. P. (n.d.). Proses Pengharmonisasian sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan.

tentang peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.

- 2) Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugaskan mewakili, sehingga menghambat pembahasan.
- 3) Rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diharmoniskan sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi yang diwakili.
- 4) Pendapat atasan yang sering dilatarbelakangi dengan adanya kepentingan tertentu.
- 5) Struktur biro hukum/satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan tidak fokus pada masalah hukum (peraturan perundang-undangan) dan belum optimalnya peran biro hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 6) Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legislative drafter*) masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu, karena jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dianggap jabatan yang tidak cukup menarik.

Sedangkan apabila kita melihat permasalahan disharmonisasi peraturan perundang-undangan dari aspek struktural, maka permasalahan disharmonisasi berada dalam praktik Badan Legislasi/Baleg. Dalam praktik Baleg tersebut dapat disebabkan oleh kurangnya koordinasi antara Badan Legislasi dengan pengusul yang mengajukan RUU. Seringkali pengusul baru mengajukan RUU yang akan disharmonisasi pada saat-saat terakhir sebelum Rapat Panja dilaksanakan, atau draf RUU yang telah diajukan ke Badan Legislasi mengalami perubahan pasal-pasal, bagian, maupun materi muatan yang dilakukan oleh pengusul dan baru diajukan oleh pengusul ke Badan Legislasi pada saat Rapat Panja dilaksanakan.

2. Kementerian Hukum dan HAM dalam Menguji Produk Hukum

Indonesia merupakan negara yang memiliki berbagai macam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut mencakup berbagai produk hukum, mulai dari peraturan perundang-undangan (*regeling*), penetapan administratif (*beschikking*), dan sebagainya. Dengan demikian, dalam tata hukum Indonesia, terdapat banyak jenis peraturan perundang-undangan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- 4) Peraturan Pemerintah (PP)

- 5) Peraturan Presiden (Perpres)
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota⁶⁵

Pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa ada peraturan lain yang tidak disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Salah satu jenis peraturan yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri atau Peraturan Menteri. Pasal 8 ayat (1) berbunyi: "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat⁶⁶.

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) diatas, dijelaskan bahwa terdapat beberapa jenis peraturan perundang-undangan lainnya, di antaranya adalah:

- 1) Peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 2) Peraturan yang ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat
- 3) Peraturan yang ditetapkan Dewan Perwakilan Daerah;

⁶⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁶ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 4) Peraturan yang ditetapkan Mahkamah Agung;
- 5) Peraturan yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi;
- 6) Peraturan yang ditetapkan Badan Pemeriksa Keuangan;
- 7) Peraturan yang ditetapkan Komisi Yudisial;
- 8) Peraturan yang ditetapkan Bank Indonesia;
- 9) Peraturan yang ditetapkan oleh Menteri;
- 10) Peraturan yang ditetapkan oleh badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang;
- 11) Peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- 12) Peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur;
- 13) Peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- 14) Peraturan yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota;
- 15) Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah kementerian yang bergerak di bidang hukum dan hak asasi manusia. Kementerian ini juga berfungsi sebagai pembantu Presiden dalam menyelenggarakan kegiatan bernegara. Tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pasal tersebut menyatakan: “Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam

menyelenggarakan pemerintahan negara”⁶⁷.

Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. Mengenai kewenangan ini, dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019. Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Pasal tersebut berbunyi: “Menteri sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menugaskan Direktur Jenderal untuk memeriksa permohonan yang disampaikan oleh pemohon.” Dalam pasal tersebut, dijelaskan bahwa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menugaskan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk memeriksa permohonan yang telah disampaikan.

Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melalui penugasan yang diberikan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah kesepakatan pihak-pihak dan rekomendasi. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, hasil mediasi berupa:

- 1) Kesepakatan pihak-pihak
- 2) Rekomendasi

Pasal 14 menjelaskan bahwa *output* dari mediasi yang telah dilakukan oleh

⁶⁷ Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, halaman 2.

Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan adalah berupa rekomendasi. Hasil pemeriksaan disampaikan kepada Presiden disertai dengan rekomendasi. Mengenai rekomendasi, rekomendasi tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, berbeda dengan putusan, yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Artinya, penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan melalui mediasi tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, dikarenakan hasil pemeriksaan tersebut hanya berupa rekomendasi.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi memiliki substansi yang sama dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Non Litigasi. Tata cara yang ada dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tersebut juga sama dengan peraturan yang terbaru, yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019.

Oleh karena itu, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 memiliki materi yang serupa, dengan beberapa materi yang dihapus. Salah satu materi yang dihapus dari Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 adalah isi dari rekomendasi yang disampaikan kepada Presiden. Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, dijelaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang diperiksa melalui mediasi adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan Menteri.
- 2) Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian.
- 3) Peraturan dari lembaga Non-Struktural.
- 4) Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak memiliki kewenangan dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui mediasi. Jika merujuk kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa apabila ada sengketa peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dengan Undang-undang, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung⁶⁸. Hal ini tertulis di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 ayat (2). Didalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memberikan amanah bahwa penyelesaian sengketa peraturan Perundang-undangan merupakan kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, cukup jelas bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia memang tidak berwenang dalam menyelesaikan sengketa peraturan Perundang-undangan melalui mediasi⁶⁹.

⁶⁸ Ahmad Gelora Mahardika. "Ultra Vires Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 1, Juni 2019, halaman 25.

⁶⁹ Aida Mardatillah. "MA Diminta Cabut Permenkumham Serangkaian Konflik Norma." <https://m.hukumonline.com> (diakses Rabu, 28 Februari 2024).

C. Penyelesaian konstitusionalitas konflik Norma Menurut Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 2 Tahun 2019

1. Bentuk Penyelesaian Konstitusional Konflik Norma Menurut Peraturan Menteri Hukum Dan HAM

Disharmoni peraturan perundang-undangan merupakan sebuah masalah hukum yang terjadi pada lintas norma hukum, di mana antara norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lainnya terjadi benturan yang menyebabkan tidak konsistensinya sebuah peraturan hukum dalam mengatur sebuah persoalan. Dalam asas *Lex superior derogat legi inferior*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi, Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham berperan sangat penting, karena merupakan salah satu unit yang melakukan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi, melalui Direktorat Litigasi Kemenkumham. Penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 meliputi:

1. Peraturan Menteri;
2. Peraturan Lembaga Pemerintah non-kementerian;
3. Peraturan dari Lembaga Nonstruktural; dan
4. Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Proses mediasi sebagaimana yang diatur pada Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 yang merupakan bagian dari bentuk penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan melalui jalur non litigasi jika dalam implementasinya instrumen hukum ini berjalan dengan baik, maka akan memberikan implikasi positif terhadap eksistensi peraturan Perundang-undangan yang mengalami disharmonisasi. Implikasi tersebut berupa sebuah solusi yang digunakan dalam menyelesaikan peraturan Perundang-undangan yang mengalami konflik (*ambivalensi*) terhadap jenis Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019. Hadirnya Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi merupakan salah satu solusi yang dapat memberikan kontribusi dalam menyelesaikan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Dengan meningkatnya angka konflik norma (*ambivalensi*) yang semakin banyak terjadi dapat diselesaikan melalui jalur mediasi yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham. Terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari berbagai hal sebagai penyebabnya seperti endapan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibandingkan pendekatan sistem, pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan berganti karena dibatasi masa jabatan, alih tugas atau pergantian, pembentukan oleh lembaga yang berbedadalam kurun waktu yang berbeda, lemahnya koordinasi dalam proses P3 yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin ilmu, akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses P3 masih terbatas serta belum mantapnya cara dan

metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan melihat permasalahan yang semakin kompleks terjadi dalam bidang perundang-undangan maka lahirlah Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur non Litigasi yang kemudian diubah dengan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi. Dari segi konteksnya, proses mediasi dalam penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai salah satu metode dan mekanisme dalam menyelesaikan konflik norma di luar pengadilan. Selain hal tersebut, konsep mediasi yang diatur melalui Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 juga dapat mengurangi banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan untuk dimohonkan uji materi di Mahkamah Agung. Dengan kata lain lahirnya Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 dapat mengurangi terjadinya penumpukan peraturan perundang-undangan yang diajukan permohonan uji materiil di Mahkamah Agung.

Menurut Black's Law Dictionary, mediasi adalah suatu cara penyelesaian sengketa yang menyertakan pihak ketiga yang netral untuk membantu para pihak mendapatkan solusi yang saling menguntungkan. Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa yang atas kesepakatan para pihak yang bersengketa melibatkan pihak ketiga yang netral sebagai mediator dalam rangka mempercepat tercapainya perdamaian. Melalui mediator, diyakini para pihak akan mampu diarahkan menuju perdamaian lebih cepat⁷⁰. Mediasi adalah cara

⁷⁰ Candra Irawan. (2019). Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Serangkaian di Luar Pengadilan. Bandung: Mandar Maju, halaman 23.

penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator (Perma No. 1 Tahun 2009).

Mediasi berasal dari bahasa Inggris yang berarti menyelesaikan sengketa dengan mengakhiri. Mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah, di mana pihak luar yang tidak memihak (imparsial) bekerja sama dengan pihak yang bersengketa untuk mencari kesepakatan bersama. Mediator tidak berwenang untuk memutus sengketa, tetapi hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan kepadanya⁷¹. Konsep mediasi yang diatur pada Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 yang digunakan dalam menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan pada dasarnya menjadi sebuah solusi terhadap penyelesaian atas terjadinya benturan norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan terhadap berbagai regulasi sebagaimana yang diatur pada Pasal 2 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 yang terdiri dari:

- 1) Peraturan Menteri;
- 2) Peraturan Lembaga Pemerintah non kementerian;
- 3) Peraturan dari Lembaga non struktural; dan
- 4) Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Konsep mediasi yang diatur dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019, menurut hemat penulis, merupakan sebuah konsep yang berfungsi sebagai kontrol norma hukum dan sebagai mekanisme dalam penyerasian dan penyesuaian norma hukum atas produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga negara

⁷¹ Khotibul Umam. (2019). Penyerasian Serangkaian di Luar Pengadilan. Yogyakarta: Yustisia, halaman 11.

sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 Permenkumham. Sehingga antar norma hukum yang dihasilkan atau yang ditetapkan memiliki keterkaitan dan saling menjelaskan atau saling menjabarkan secara berkesinambungan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa konsep mediasi terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan secara tegas telah diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019. Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui jalur mediasi yang merupakan bentuk penyempurnaan dari Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur non-litigasi dengan tujuan untuk menciptakan harmonisasi Perundang-undangan melalui jalur mediasi atas produk-produk hukum sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 2 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019. Konsep ini lahir dari sebuah permasalahan di mana semakin banyaknya regulasi yang dilahirkan dan saling tumpang tindih yang berimplikasi pada terciptanya ketidakteraturan hukum di masyarakat sehingga mengurangi efektivitas hukum sebagai sarana pengintegrasian untuk menciptakan keserasian dan keselarasan sebagai sarana pemeliharaan terhadap kepentingan masyarakat dan dapat terlihat pada peningkatan jumlah peraturan perundang-undangan yang mengalami konflik (ambivalensi) dan mengurangi jumlah permohonan uji materiil peraturan perundang-undangan yang diajukan ke lembaga Mahkamah Agung.

- 2) Bahwa Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi, secara normatif ataupun teoritis tidak sah secara hukum. Artinya, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tersebut harus dicabut, baik secara *contrarius actus* oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai lembaga yang menerbitkannya atau melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung. Berdasarkan penelitian terhadap peraturan yang ada tidak ditemukan adanya delegasi kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mengatur atau menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi maupun delegasi kewenangan penyelesaian sengketa antar peraturan perundang-undangan.
- 3) Bahwa konflik norma antara Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan dengan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 terkait pengaturan penyelesaian konflik norma antara peraturan menteri dengan Undang-Undang, maka berdasarkan asas tersebut yang digunakan adalah Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan, sehingga Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 harus dikesampingkan. Maka, pengaturan mengenai Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang, menjadi kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan. Dan sifat Putusan Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materiil. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan suatu permohonan uji

materiil dengan alasan bertentangan dengan undang-undang, Mahkamah Agung dalam memeriksaputusnya yang pada prinsipnya yang memperhatikan konsekuensi hukum aturan tersebut apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bertentangan dengan aturan di atasnya maka aturan tersebut akan menjadi tidak sah serta tidak berlaku, dan akan menjadi tanggung jawab instansi terkait untuk menarik dan mencabutnya.

B. Saran

- 1) Seharusnya perlu adanya lembaga khusus yang menangani disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia, agar tidak menimbulkan tumpang tindih peraturan satu dengan peraturan yang lain.
- 2) Seharusnya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia haruslah memperhatikan asas yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia diharapkan dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan, tidak mengambil kewenangan lembaga lain, atau membuat suatu peraturan yang bukan wewenangnya atau bidangnya.
- 3) Seharusnya Mahkamah Agung dalam memberikan putusannya yang pada prinsipnya yang memperhatikan konsekuensi hukum aturan tersebut apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bertentangan dengan aturan di atasnya maka aturan tersebut akan menjadi tidak sah serta tidak berlaku, dan akan menjadi tanggung jawab instansi terkait untuk menarik dan mencabutnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ann Serlinderman, Dkk. 2002. *Penyusunan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, diterjemahkan oleh Johannes Usfunan, (Erlangga, Jakarta).
- Andriansyah. 2018. *Buku Pintar Hukum Perusahaan Terbatas* (cetakan pertama), Jakarta: Raih Asa Sukses (Penerbit Swadaya Group).
- Asshiddiqie, J., & Safa'at, A. 2019. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Candra Irawan. 2019. *Aspek Hukum Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, Mandar Maju: Bandung.
- Dr. Didir Suryono, S.H., M.H. 2019. *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi Daerah*.
- Dr. Sjarif Ahlan Fitriani. 2020. *Menggapai Mimpi Harmonisasi Regulasi, Humas Fhui*.
- Erika Sihombing NAM. 2023. *Rekonseptualisasi Materi Muatan Peraturan Daerah*.
- Fakultas Hukum. 2018. *Pedoman Penulisan Skripsi*, Medan: Fakultas Hukum. Fatmawati. 2021. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Farouk Muhammad dan H. Djaali. 2005. *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta: Restu Agung.
- Hotma P. Siburian. 2020. *Asas Negara Hukum. Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga.
- Jimly Asshiddiqie. 2020. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta.
- Johnny Ibrahim. 2021. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Cetakan Kedua*, Malang: Bayumedia Publishing.

- Khotibul Umam. 2019. *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Yustisia: Yogyakarta.
- Maria Farida Indrati. 2021. *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*, Cetakan Keenam, Kanisius: Jakarta.
- Nimatullah Huda. 2021. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.
- Nurlaningsih Amran. 2021. *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata Di Pengadilan*, Jakarta: Rajawali Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2020. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. 2021. *Argumentasi Hukum*, GajahMada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, dkk. 2019. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga Belas, Yogyakarta: UGM Press.
- Ridwan HR. 2019. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press. Sri Soemantri. 1997. *Hak Uji Materiil di ndonesia*, Bandung: Alumni.
- Soerjono Soekanto. 2019. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Soerjono Soekanto. 2018. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI Press.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2019. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syahrizal Abbas. 2021. *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana.
- Titon Slamet Kurnia. 2021. *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung.
- Victor Imanuel W. Nainggolan. 2020. *Konsep Uji Materiil*, Malang: Setara Press. Zainuddin Ali. 2021. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

B. Artikel, Makalah, Majalah dan Jurnal ilmiah

- Andryan, A. 2018. *Implikasi Putusan Hak Uji Materiil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18 No. 3 2018.

- Anis Ibrahim. 2008. *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang.
- Ahmad Gelora Mahardika. 2019. "Ultra Vires Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 1, Juni.
- Bryan A. Garner. 2004. *Black's Law Dictionary*, Edisi Kedelapan, A Registered Trademark of West, A Thomson Business.
- Imam Subechi. 2010. *Judicial Review di Indonesia*, *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun XXVI Nomor 299 Oktober 2010.
- Mohammad Mahrus Ali. 2015. *Konstitusionalitas dan Legalitas Norma Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 1, Jakarta.
- Simanjuntak, Er. 2018. *Kewenangan Hak Uji Materiil Pada Mahkamah Agung RI*, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2 No. 3.
- Tarbiyah, F., & Dong, M. 2008. *Diajukan kepada Fakultas Tarbiyah Universitas Islam Negeri Sultan Kalijaga Yogyakarta untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu Pendidikan Islam*.
- Maruarar Siahaan. 2010. *Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 4 Agustus 2010.
- Wahbah Zuhaili, *Al-Fiqh Al-Islami wa Adillatuhu*, Jilid VI, (Beirut: Darul Fikr).
- Basuki Kurniawan. 2022. *Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Mediasi*, *UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember*, Vol. 14, No. 1.

C. Undang - Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pajak Parkir

D. Internet

Aida Mardatillah, “MA Diminta Cabut Peraturan Menteri Hukum dan HAM terkait Konflik Norma”, (28 Februari 2024) diakses melalui <https://m.hukumonline.com>.

“Definisi Pertanggungjawaban,” (5 Desember 2022) diakses melalui <https://kbbi.kemdikbud.go.id>.

“Definisi Kendaraan,” (19 Januari 2023) diakses melalui <https://id.wikipedia.org/wiki/kendaraan-bermotor>.

“Definisi Ganti Rugi (*Ta'widh*),” (18 Agustus 2023) diakses melalui <https://tafsirq.com/fatwa/dsn-mui/ganti-rugi-tawidh>.