JOURNAL SYNTAX IDEA
p–ISSN: 2723-4339
e-ISSN: 2548-1398
Vol. 7, No. 10, Oktober 2025

Kedudukan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Penanganan Dugaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Jeffry Probowo, Didik Suahriyanto, Hartana Hartana
Universitas Bung Karno, Indonesia
Email: duabelasfeb@gmail.com, didiksuharianto4@gmail.com, hartana_palm@yahoo.com

Abstrak

Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus berlandaskan pada hukum yang berlaku. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah posisi *Peraturan Menteri* dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan nasional dengan menggunakan perspektif *Stufenbau Theory* atau teori jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Metode penelitian yang digunakan ialah yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif terhadap data sekunder, meliputi peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta publikasi ilmiah. Hasil analisis menunjukkan bahwa *Peraturan Menteri* tidak secara eksplisit tercantum dalam susunan hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun keberadaannya memperoleh legitimasi melalui ketentuan Pasal 8 undang-undang yang sama. Ketidakjelasan posisi tersebut kerap memunculkan perdebatan, terutama ketika *Peraturan Menteri* berpotensi bertentangan dengan *Peraturan Daerah*. Secara konseptual, *Peraturan Menteri* idealnya dibentuk berdasarkan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, bukan atas dasar kewenangan atribusi. Penyelesaian atas tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan saat ini berada di bawah koordinasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Namun, berdasarkan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan untuk mengadili atau memutus sengketa norma seharusnya menjadi ranah kekuasaan yudikatif, khususnya Mahkamah Agung, bukan lembaga eksekutif. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pemahaman yang lebih komprehensif mengenai posisi hukum *Peraturan Menteri* dalam sistem perundang-undangan Indonesia serta konsekuensi yuridis yang timbul akibat ketidakpastian kedudukannya dalam hierarki norma.

Kata kunci: Peraturan Menteri, Pelanggaran Hak Asasi Manusia, Sistem Perundang-undangan, Hierarki Hukum

Abstract

Indonesia, as a state based on the rule of law—as affirmed in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia—requires that all governmental administration be grounded in the prevailing legal framework. This study aims to examine the position of Ministerial Regulations within the hierarchy of Indonesia's legislative system through the perspective of the Stufenbau Theory or the hierarchical theory of legal norms proposed by Hans Kelsen. The research employs a normative juridical method with a qualitative approach, utilizing secondary data such as statutory regulations, legal literature, and scholarly publications. The findings indicate that Ministerial Regulations are not explicitly listed in the hierarchy stipulated under Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 of 2011; however, their existence is recognized under Article 8 of the same law. This ambiguous status often generates debate, particularly when Ministerial Regulations conflict with Regional Regulations. Conceptually, Ministerial Regulations should be established based on delegation from higher-level legal instruments rather than through inherent (attributive) authority. Currently, the resolution of overlapping regulations falls under the coordination of the Ministry of Law and Human Rights. Nevertheless, according to several Constitutional Court decisions, the authority to adjudicate or resolve normative conflicts should lie within the judicial branch—specifically the Supreme Court—rather than the executive. Thus, this study contributes to a deeper understanding of the legal position of Ministerial Regulations within Indonesia's legislative system and the legal implications arising from the uncertainty of their place in the hierarchy of norms.

Keywords: *Ministerial Regulations, Human Rights Violations, Legal System, Legal Hierarchy*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Implikasi dari prinsip ini adalah bahwa setiap tindakan dan kebijakan pemerintahan harus berlandaskan pada hukum yang berlaku (wetmatigheid van bestuur). Hukum menjadi pedoman utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, baik dalam aspek pemerintahan maupun kemasyarakatan. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi negara wajib merujuk pada ketentuan tertulis yang terdapat dalam konstitusi serta berbagai regulasi di bawahnya yang termasuk dalam lingkup hukum tata negara.

Dalam konteks negara hukum, Indonesia menerapkan prinsip hierarki norma hukum atau *Stufenbau Theory* yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen dan dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Teori ini menegaskan bahwa sistem hukum tersusun secara berjenjang, di mana setiap norma hukum yang lebih rendah memperoleh legitimasi dari norma yang lebih tinggi hingga mencapai norma dasar (*Grundnorm*). Penerapan teori ini di Indonesia tampak jelas melalui ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam Pasal 7 ayat (1), diatur susunan hierarki peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945 hingga peraturan daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) undang-undang tersebut juga mengakui keberadaan jenis peraturan lain yang tidak tercantum dalam hierarki, seperti peraturan yang diterbitkan oleh lembaga negara, menteri, maupun pemerintah daerah. Meskipun demikian, peraturan yang berada di luar hierarki tersebut sering kali menimbulkan persoalan yuridis karena substansinya tidak hanya bersifat internal, tetapi juga berlaku umum bagi masyarakat. Misalnya, Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang tata cara beracara yang memiliki daya ikat publik. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara materi muatan dan jenis peraturan yang digunakan, yang berpotensi menimbulkan disharmoni hukum. Contoh nyata dapat ditemukan pada Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 yang mengatur proses harmonisasi rancangan peraturan daerah, yang justru menimbulkan tumpang tindih dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penelitian terdahulu seperti yang dilakukan oleh Kusnadi (2020) menyoroti posisi Peraturan Menteri dalam sistem hukum Indonesia dan hubungannya dengan Peraturan Daerah, dengan kesimpulan bahwa peraturan tersebut harus tunduk pada regulasi yang lebih tinggi. Namun, kajiannya belum menjelaskan secara rinci mengenai kewenangan pemerintah dalam menangani konflik antar regulasi. Sementara itu, penelitian oleh Zaman, Saraswati, dan Herawati (2021) juga mengidentifikasi ketidakpastian kedudukan Peraturan Menteri dalam hierarki hukum, tetapi belum memberikan solusi konkret terkait mekanisme penyelesaian konflik. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus untuk menganalisis kedudukan hukum Peraturan Menteri Hukum dan HAM dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia serta mengevaluasi kewenangan pemerintah

dalam menangani tumpang tindih regulasi, guna mendorong terciptanya kepastian dan keteraturan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan metode yuridis normatif, yakni pendekatan yang menitikberatkan pada analisis terhadap data sekunder dalam rangka memecahkan persoalan hukum yang dikaji. Data sekunder tersebut diperoleh secara tidak langsung melalui berbagai sumber, baik yang dipublikasikan maupun tidak, seperti dokumen hukum, arsip, catatan resmi, serta literatur akademik yang relevan. Metode ini mempelajari hukum dalam bentuk tertulis serta hukum yang terbentuk melalui praktik peradilan, dengan tahapan analisis yang mencakup pengidentifikasian asas hukum, konsep hukum, serta standar-standar normatif yang berlaku dalam masyarakat maupun sistem hukum positif. Pendekatan penelitian bersifat deskriptif analitis, yang bertujuan untuk menggambarkan dan menelaah fenomena hukum secara sistematis sehingga arah dan bentuk permasalahan yang dihadapi dapat dipahami secara komprehensif. Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari tiga jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 mengenai Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. Sementara itu, bahan hukum sekunder terdiri atas literatur hukum, jurnal ilmiah, artikel akademik, serta hasil penelitian yang memiliki relevansi dengan topik pembahasan. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi tambahan lain yang membantu memperjelas terminologi hukum yang digunakan. Seluruh data diperoleh melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelaah dan menafsirkan berbagai sumber hukum tersebut. Selanjutnya, data dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif analitis untuk menghasilkan kesimpulan yang mendalam, logis, serta sesuai dengan rumusan masalah penelitian yang telah ditetapkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan

Konsep *materi muatan undang-undang* pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi melalui Majalah *Hukum dan Pembangunan* Nomor 3 Tahun IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari istilah Belanda *het eigenaardig onderwerp der wet*, yang berarti materi yang menjadi ciri khas dari suatu undang-undang. Untuk menentukan ruang lingkup materi muatan tersebut, terdapat tiga pedoman yang dapat digunakan, yakni: (1) ketentuan yang diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945; (2) pandangan negara hukum (*rechsstaat*); serta (3) prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan sistem konstitusi. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah substansi yang dimuat dalam suatu peraturan sesuai dengan jenis, fungsi, dan kedudukannya dalam hierarki hukum nasional. Setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas pokok, antara lain pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesetaraan di hadapan hukum dan pemerintahan, ketertiban serta kepastian hukum, dan keseimbangan dalam kehidupan masyarakat.

Dalam konteks *Peraturan Menteri*, materi muatannya ditentukan berdasarkan mekanisme pembentukannya, yang umumnya bersumber dari dua landasan utama: pertama, adanya perintah atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan kedua, kewenangan yang melekat pada urusan pemerintahan tertentu sesuai dengan bidang tugas kementerian terkait. Dengan demikian, substansi yang diatur dalam *Peraturan Menteri* harus selaras dengan norma yang diperintahkan oleh peraturan di atasnya atau sesuai dengan ruang lingkup kewenangan administratif yang dimiliki oleh Menteri.

Prinsip ini sejalan dengan teori jenjang norma (*Stufenbau des Rechtssystem*) yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky, serta pendapat Bagir Manan yang menegaskan bahwa setiap norma hukum memperoleh keberlakuannya dari norma yang lebih tinggi, dan proses tersebut berjenjang hingga mencapai norma dasar (*Grundnorm*). Oleh karena itu, peraturan dengan tingkatan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya, sebagaimana diatur dalam asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu apabila terjadi konflik antara dua peraturan yang berbeda tingkatannya, maka peraturan yang lebih tinggi memiliki kekuatan hukum yang mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.

Adapun mekanisme pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui tiga jalur, yaitu *executive review*, *legislative review*, dan *judicial review*. *Executive review* dilakukan oleh lembaga eksekutif dalam kerangka hubungan hierarkis untuk menilai kesesuaian produk hukum di bawahnya. *Legislative review* merupakan proses peninjauan atau perubahan terhadap suatu peraturan oleh lembaga legislatif atau organ yang memiliki kewenangan legislasi. Sementara itu, *judicial review* merupakan bentuk pengujian yudisial terhadap keabsahan suatu peraturan, baik dari segi formal maupun materiil, yang dilakukan oleh lembaga peradilan sesuai dengan kewenangannya.

Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki

Peraturan Menteri merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri sebagai pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden. Isinya bersifat teknis dan operasional sesuai kewenangan kementerian masing-masing. Peraturan Menteri tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan hanya mengatur hal-hal dalam lingkup tugas

menteri. Kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu, sebagaimana terlihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Berbagai Rezim

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 12 Tahun 2011
Hierarki PPUU: 1. UUD 1945; 2. TAP MPRS; 3. UU/Perpu; 4. PP; 5. Keppres; 6. Peraturan Pelaksana (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dll)	Hierarki PPUU: 1. UUD 1945; 2. TAP MPR; 3. UU; 4. Perpu; 5. PP; 6. Keppres; 7. Perda	Hierarki PPUU: 1. UUD 1945; 2. UU/Perpu; 3. PP; 4. Perpres; 5. Perda (Provinsi, Kab/Kota, Desa)	Hierarki PPUU: 1. UUD 1945; 2. TAP MPR; 3. UU/Perpu; 4. PP; 5. Perpres; 6. Perda Provinsi; 7. Perda Kab/Kota
Keterangan: Peraturan Menteri termasuk dalam hierarki	**Keterangan:** Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki tetapi tetap diakui sebagai jenis Peraturan Perundang Undangan	**Keterangan:** Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki tetapi tetap diakui sebagai jenis Peraturan Perundang Undangan	**Keterangan:** Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki tetapi tetap diakui sebagai jenis Peraturan Perundang Undangan

Sumber: Intisari Buku "Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan"

Setelah berlakunya UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Menteri yang dibentuk baik atas dasar perintah dari peraturan yang lebih tinggi maupun berdasarkan kewenangan dalam urusan pemerintahan tertentu dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 100 UU tersebut yang menyatakan bahwa setiap keputusan pejabat, termasuk keputusan menteri yang bersifat mengatur, harus dimaknai sebagai peraturan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang. Dengan demikian, Peraturan Menteri memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum dan dapat diuji keabsahannya di Mahkamah Agung apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 juga menegaskan pengakuan terhadap keberadaan serta kekuatan hukum Peraturan Menteri sepanjang dibentuk berdasarkan perintah atau kewenangan yang sah.

Fungsi Peraturan Menteri

Fungsi utama Peraturan Menteri adalah mempercepat pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh lembaga eksekutif. Hal ini disebabkan oleh kebutuhan untuk menyesuaikan kebijakan teknis secara cepat dengan kondisi faktual di lapangan, di mana perubahan peraturan pelaksana lebih mudah dan efisien dibandingkan dengan mengubah undang-undang. Selain itu, pendelegasian kewenangan dalam pembentukan peraturan pelaksanaan juga berperan penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, guna mencegah dominasi salah satu cabang kekuasaan dan menegakkan prinsip checks and balances dalam sistem pemerintahan.

Proses Pembentukan Peraturan Menteri

Apabila seorang menteri hendak menetapkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Menteri, maka hal utama yang harus diperhatikan adalah prinsip delegasi pengaturan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menteri perlu memastikan bahwa ruang lingkup pengaturannya tidak melampaui batas kewenangan yang telah diberikan. Selain itu, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyusunan setiap peraturan harus berpedoman pada asas pembentukan peraturan yang baik, yaitu: kejelasan tujuan, ketepatan lembaga atau organ pembentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, memiliki daya guna dan hasil guna, kejelasan rumusan, serta menjunjung asas keterbukaan.

Permasalahan Kedudukan Peraturan Menteri

Kedudukan Peraturan Menteri sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan menimbulkan persoalan hukum tersendiri. Dalam teori hierarki hukum, sistem norma disusun secara bertingkat, di mana norma yang lebih tinggi (superior) menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah (inferior). Ketidakjelasan posisi Peraturan Menteri dalam hierarki, sebagaimana tidak secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011, sering menimbulkan perdebatan ketika terjadi pertentangan dengan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota. Akibatnya, banyak pemerintah daerah mengabaikan keberlakuan Peraturan Menteri dengan alasan kedudukannya yang tidak tegas. Data menunjukkan bahwa praktik pendelegasian langsung dari undang-undang kepada Peraturan Menteri cukup sering terjadi, yakni 2 dari 14 undang-undang pada tahun 2015, 8 dari 20 undang-undang pada tahun 2016, dan 6 dari 18 undang-undang pada tahun 2017. Terkait hal ini, terdapat dua pandangan yang berkembang: pertama, bahwa pendelegasian langsung tidak dibenarkan karena meniadakan peran Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan mencerminkan karakter sistem parlementer; kedua, bahwa pendelegasian tersebut sah karena menteri merupakan pelaksana kekuasaan eksekutif yang memimpin urusan pemerintahan di bidangnya dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Kewenangan Menteri dalam Membentuk Peraturan

Menurut H.A.S. Natabaya, seorang menteri sebagai pejabat negara memiliki tiga jenis kewenangan dalam membuat keputusan, yaitu: (1) kewenangan untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*); (2) kewenangan untuk menetapkan aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang bersumber dari *freies ermessen* atau diskresi, bukan dari peraturan perundang-undangan; dan (3) kewenangan untuk membentuk peraturan (*regeling*), dengan ketentuan bahwa pembuatan Peraturan Menteri (Permen) merupakan kewenangan turunan atau delegatif yang berasal dari Presiden sebagai atasan langsung. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa kewenangan menteri dalam menyusun peraturan bersifat delegatif, bukan atributif. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak memberikan kewenangan langsung kepada menteri untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga menteri hanya dapat

menetapkan peraturan apabila ada delegasi yang secara eksplisit diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi.

Pengaturan Pemerintah Dalam Tumpang Tindih Perundang-undangan di Indonesia

Penyebab Tumpang Tindih Regulasi

Tumpang tindih regulasi merupakan permasalahan klasik yang masih sering dihadapi oleh pemerintah, termasuk di Indonesia. Fenomena ini disebabkan oleh beberapa faktor utama, antara lain: (1) proses legislasi yang kurang terkoordinasi antar lembaga pembentuk peraturan, sehingga menghasilkan regulasi yang saling tumpang tindih atau bertentangan; (2) jumlah peraturan yang berlebihan, di mana antara tahun 2000 hingga 2015 tercatat sebanyak 12.471 regulasi diterbitkan, dengan 8.311 di antaranya berupa peraturan setingkat menteri, yang mencerminkan kondisi *over-regulation*; (3) lemahnya harmonisasi antara peraturan pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi, yang sering memicu konflik norma dan duplikasi kebijakan; serta (4) ego sektoral antar kementerian, yang terlihat dari banyaknya Peraturan Menteri—sebanyak 2.084 peraturan pada tahun 2024—yang berpotensi menimbulkan disharmonisasi baik dengan peraturan sejajar maupun yang lebih tinggi.

Dampak Tumpang Tindih Regulasi

Tumpang tindih regulasi menimbulkan dampak luas terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, menciptakan ketidakpastian hukum, karena peraturan yang saling bertentangan membuat masyarakat dan pelaku usaha bingung menentukan aturan yang harus diikuti, sehingga menghambat aktivitas ekonomi dan investasi. Kedua, kondisi ini meningkatkan beban birokrasi, menjadikan proses administrasi lambat, tidak efisien, serta membuka peluang terjadinya korupsi dan penyalahgunaan kewenangan. Ketiga, tumpang tindih regulasi juga menghambat pelaksanaan kebijakan publik, karena perbedaan aturan antar lembaga atau sektor sering menghambat implementasi di lapangan. Keempat, masyarakat dirugikan akibat regulasi yang tidak sinkron, yang memperumit akses terhadap layanan publik dan menambah biaya administrasi yang seharusnya tidak perlu.

Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) merupakan salah satu kementerian dalam sistem pemerintahan Indonesia yang memiliki tanggung jawab di bidang hukum dan hak asasi manusia. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015, Kemenkumham bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan HAM guna membantu Presiden dalam penyelenggaraan negara. Salah satu kewenangan penting kementerian ini adalah menyelesaikan permasalahan tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Hal tersebut diatur dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019, yang memberikan mandat kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk menangani disharmonisasi regulasi melalui mekanisme

mediasi. Terbitnya peraturan ini merupakan respons atas banyaknya temuan peraturan yang saling bertentangan secara vertikal maupun horizontal, yang menimbulkan konflik norma dan kewenangan antar lembaga, menciptakan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi di Indonesia.

Perbandingan Dengan Mahkamah Agung

Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Kewenangan tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan keempat, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, serta melaksanakan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang. Namun, pelaksanaan judicial review di Mahkamah Agung masih memiliki sejumlah kelemahan. Proses persidangan hak uji materiil dilakukan secara tertutup dan tidak terbuka untuk umum, sehingga menimbulkan persoalan transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, mekanisme ini tidak menerapkan asas *audi et alteram partem*, yang berarti para pihak yang berperkara tidak memiliki kesempatan yang setara untuk menyampaikan argumen. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, penyelesaian konflik atau tumpang tindih peraturan perundang-undangan merupakan ranah kewenangan lembaga yudikatif, yaitu Mahkamah Agung, bukan eksekutif. Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk menangani tumpang tindih peraturan melalui Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 dapat dianggap tidak konstitusional karena bertentangan dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945.

Gagasan Lembaga Khusus

Wacana pembentukan lembaga khusus seperti Badan Regulasi Nasional atau Pusat Legislasi Nasional muncul sebagai respons terhadap kompleksitas dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan di Indonesia. Gagasan ini mulai mengemuka sejak tahun 2018 dan mendapat sambutan positif dari berbagai kalangan, karena dinilai sejalan dengan agenda reformasi regulasi nasional. Lembaga ini diharapkan menjadi institusi yang berperan sentral dalam memastikan setiap peraturan yang dibentuk memenuhi prinsip konsistensi, efektivitas, dan sinkronisasi antarperaturan. Fokus utama lembaga ini mencakup seluruh siklus pembentukan regulasi, mulai dari perencanaan, perancangan, perumusan, harmonisasi, pengundangan, sosialisasi, hingga evaluasi dan revisi peraturan. Dengan adanya lembaga semacam ini, proses legislasi diharapkan tidak lagi bersifat sektoral, tetapi terintegrasi melalui satu sistem pengawasan dan penilaian regulasi. Selain itu, keberadaan lembaga ini juga diharapkan mampu mendorong evidence-based policy making, yakni pembentukan peraturan yang didasarkan pada hasil penelitian dan kajian mendalam terhadap kebutuhan hukum masyarakat serta dampak sosial-ekonomi yang mungkin timbul. Partisipasi publik pun menjadi aspek penting, agar proses legislasi berlangsung lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif. Dengan demikian, pembentukan

lembaga regulasi nasional bukan hanya menjadi solusi terhadap persoalan tumpang tindih peraturan, tetapi juga menjadi langkah strategis untuk mewujudkan tata kelola regulasi yang efektif dan berkualitas di Indonesia.

KESIMPULAN

Secara yuridis, Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, namun tetap diakui keberadaannya. Kedudukannya yang tidak jelas dalam hierarki menimbulkan persoalan ketika berbenturan dengan peraturan daerah. Peraturan Menteri seharusnya bersifat delegatif, bukan atributif, karena UU No. 39 Tahun 2008 tidak memberikan kewenangan langsung kepada menteri untuk membentuk peraturan. Kewenangan penyelesaian tumpang tindih peraturan yang diatur dalam PermenkumHAM No. 2 Tahun 2019 seharusnya menjadi ranah Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif, bukan eksekutif. Kondisi ini mencerminkan adanya problem overregulasi di Indonesia akibat belum tertatanya sistem dan kewenangan pembentukan regulasi secara terpadu.

REFERENSI

Ali, Zainuddin. (2006). Filsafat Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. (2006). Perihal Undang-Undang. Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media.

Asshiddiqie, Jimly & Safa'at, M. Ali. (2006). Theory Hans Kelsen Tentang Hukum. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Astomo, Putera. (2018). Ilmu Perundang-undangan. Jakarta: Rajawali Pers.

Attamimi, A. Hamid S. (1990). Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi. Jakarta: Fakultas Pascasarja UI.

HR, Ridwan. (2014). Hukum Administrasi Negara. Ed. Revisi-11. Jakarta: Rajawali Pers.

Hoesein, Zainal Arifin. (2009). Judicial Review Di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang Undang. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Indrati, Maria Farida. (2007). Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kasinius.

Manan, Bagir. (1994). Ketentuan-Ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional. Jakarta: LPND.

Natabaya, H.A.S. (2006). Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Syamsuddi, Aziz. (2011). Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2007). Ilmu Perundang-undangan. Yogyakarta: Kanisius.

Aditya, Zaka Firma & Winata, M. Reza. (2018). "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". Negara Hukum, 9(1), 78-88.

Mahardika, Ahmad Gelora. (2019). "Ultra Vires Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegraan Indonesia". Jurnal Ilmu Hukum, 3(1), 15-30.

Muzayyanah, Rizkqi Bayiroh & Purwanto, Djoko. (2023). "Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi". Jurnal Hukum, 8(2), 45-65.

Nusant, Irfan Ardyan. (2021). "Analisis terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi, 4(1), 50-70.

Tanjung, Rasyid & Masril. (2022). "Kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Menyelesaikan Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi". Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, 7(1), 35-50.

Winata, Muhammad Reza. (2018). "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia". Jurnal Negara Hukum, 9(1), 71-92.

Winata, Muhammad Reza & Musais, Ibnu Hakam. (2021). "Menggagas Formulasi Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia". Jurnal RechtsVinding, 10(2), 305-320.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Copyright holder:
Jeffry Probowo, Didik Suahriyanto, Hartana Hartana (2025)

First publication right:
Syntax Idea

This article is licensed under:

