

PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI JALUR MEDIASI

Basuki Kurniawan^{*(a,1)}, Nita Ryan Purbosari^(b,2)

^{ab}UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Jl. Mataram No.1, Karang Miuwo, Mangli, Kec. Kaliwates, Kabupaten Jember, Jawa Timur 68136

E-Mail: ¹basukikurniawanlaw@gmail.com, ²nitaryanpurbosari@gmail.com

^{*}basukikurniawanlaw@gmail.com (Corresponding Author)

| Article Info | Abstract |
|---|--|
| <p>Article History Received: June 2022 Revised: June 2022 Published: June 2022</p> <p>Keywords: Disharmony, Overlap Rules, Mediation.</p> | <p><i>The conflict of norms or disharmony the rules in Indonesia is a legal problem often happen. This case is because some rules from the substance overlap between the rules. The Dispute of Disharmony the rules with mediation is a perfect way from The Rule of the Ministry of Law and Human Right Number 32 Year 2017 about Procedures of dipute solving the rules with Non Litigation . With the purpose to create harmonization the rules with mediation for product of law. This concept is born from a problem whereas many overlap regulation and the implication is created irregularity law in a society. So that reducing the existation of law as a the intergration to create harmony and compatibility as a way to fulfill interest of the people. The implication of mediation to solve the dishamony of rules as be settled by Permermenkum 2/2019 can be seen on pressing the count of rules have conflict (ambivalensi) and be able to reducing count of the application of judicial review will submit to Supreme Law.</i></p> |
| Informasi Artikel | Abstrak |
| <p>Sejarah Artikel Diterima: Juni 2022 Direvisi: Juni 2022 Dipublikasi: Juni 2022</p> <p>Kata Kunci: Disharmoni, Tumpang Tindih Peraturan, Mediasi.</p> | <p>Konflik norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan sebuah masalah hukum yang tidak jarang terjadi. Hal ini dilatarbelakangi karena beberapa peraturan perundang-undangan yang dari segi materilnya saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain. 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. 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 eksistensi hukum sebagai sarana pengintegrasikan untuk menciptakan keserasian dan keselarasan sebagai sarana pemenuhan terhadap kepentingan masyarakat. Implikasi mediasi dalam penyelesaian Disharmoni peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Permenkumham Nomor 2/2019 dapat terlihat pada penekanan jumlah peraturan perundang-undangan yang mengalami konflik (ambivalensi) dan dapat mengurangi jumlah permohonan uji materil peraturan perundang-undangan yang diajukan ke lembaga Mahkamah Agung.</p> |

Sitasi: Kurniawan B., (2022). "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi". *Al-Ihkam: Jurnal Hukum Keluarga Jurusan Ahwal al-Syakhshiyah Fakultas Syariah IAIN Mataram*. 14(1), 83-96.

PENDAHULUAN

Hierarki peraturan perundang-undangan merupakan kesistematiskan peraturan perundang-undangan dari yang paling tinggi hingga terendah. Peraturan yang lebih tinggi menjadi sumber serta dasar bagi peraturan-peraturan yang ada di bawahnya. Adapun peraturan-peraturan tersebut tidak boleh bertolak belakang dengan peraturan di atasnya. Hal ini menyimpulkan bahwa Indonesia memiliki gagasan bahwa Konstitusi sebagai Hukum yang tertinggi (*supremacy of constitution*) atau dengan kata lain bukan Politik di atas segalanya atau bisa disebut supremasi parlemen (*supremacy of parliament*). Seluruh peraturan perundang-undangan tidak boleh bertolak belakang dengan konstitusi yang merupakan konsekuensi besar penganut *supremacy of constitution*. Dalam teori Hans Keleson 'stufenbau theory' yakni hukum positif dikonstruksikan memiliki tingkatan serta berlapis-lapis, peraturan yang tinggi adalah sumber dari peraturan yang lebih rendah dan harus sejalan atau tidak boleh bertentangan. Diakuinya suatu hierarki secara praktis peraturan perundang-undangan dengan cara yang berjenjang dapat memunculkan problem, apabila dihubungkan dengan peraturan di bawahnya dalam keadaan yang tidak ada penyimpangan substansi pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun ternyata melanggar hak konstitusional (*constitutional right violation*) warga negara. Masalah ini secara filosofis berimplikasi terhadap pemahaman sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 24 A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menciptakan kewenangan *constitutional review* Peraturan Daerah terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara langsung.¹

Konflik norma atau disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan sebuah masalah hukum yang tidak jarang terjadi. Hal ini dilatarbelakangi karena beberapa peraturan perundang-undangan yang dari segi materilnya saling tumpang tindih antara satu dengan yang lain. Berbicara mengenai tentang disharmoni peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak terlepas dari lembaga mana yang mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Karena ketidaksempurnaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengakibatkan adanya hak-hak oleh suatu lembaga atau perorangan yang menjadi sengketa peraturan perundang-undangan.

Untuk meminimalisir terjadinya disharmoni peraturan perundang-undangan, Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berupaya menyelesaikan disharmoni Peraturan Perundang-undangan tersebut berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi.

Apabila melihat *legal* historis diterbitkannya Permenkumham 2/2019 tentunya tidak terlepas dari landasan konsideran terbitnya Permenkumham 2/2019. Adapun yang menjadi landasan utama diterbitkannya adalah Undang-undang Nomor 39 tahun

¹Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), 11

2008 tentang kementerian Negara sebagaimana yang dijelaskan secara implisit di dalam Pasal 7 yang menyatakan “kementerian mempunyai fungsi melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Kemudian hal ini kembali dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hak Asasi mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Landasan konsideran inilah yang menjadi pijakan utama bagi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melaksanakan mediasi terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan.

Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Permenkumham 2/2019 merupakan upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham.

Jika menelusuri eksistensi mediasi, tentunya hal ini identik dengan lembaga peradilan, yang mana mediasi merupakan sebuah langkah yang ditempuh oleh para pihak dalam menyelesaikan sengketa atau konflik ketika sengketa atau konflik tersebut belum masuk dalam proses persidangan pokok perkara di Pengadilan, atau lebih dikenal dengan istilah proses penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi. Akan tetapi keadaan berbeda tentang pelaksanaan mediasi sebagai yang diatur dalam Permenkumham 2/2019 adalah sebuah konsep yang diharapkan dapat menyelesaikan Disharmoni peraturan perundang-undangan, namun dalam penerapannya hal ini masih mendapatkan berbagai ketidakpastian, seperti dalam Pasal 2 Permenkumham 2/ 2019 yang berisi, Jenis Peraturan Perundang-undangan yang diperiksa melalui Mediasi adalah:

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

Sementara itu menurut Undang-undang 12/ 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 Ayat (1) dan pasal 8 Ayat (1) jelas mengatakan terdapat banyaknya peraturan perundang-undangan yang terdapat di Indonesia saat ini. Terlebih lagi, dalam pasal 7 Ayat (1) yang menegaskan bahwa Peraturan Daerah yang seyogyanya terdapat dalam hierarki perundang-undangan apabila terjadi disharmoni dengan peraturan perundang-undangan di luar hierarki perundang-undangan dapatkan dilakukan proses mediasi? Seperti halnya Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 3 tahun 2015 Pasal 29 Ayat (2 butir (4) dan butir (6) tentang perubahan atas Peraturan Daerah kota Medan Nomor 5 Tahun 2012 tentang retribusi Izin Mendirikan Bangunan yang ditetapkan dalam satuan meter kubik (m^3), sedangkan dalam ketentuan Pasal 66 Ayat (2) huruf (e) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 05/PRT/M/2016 tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung yang selanjutnya disebut peraturan Menteri pekerjaan umum dan Perumahan Rakyat Nomor 5 tahun 2016 ditetapkan dalam satu meter persegi (m^2).² Selain itu dijumpai pula adanya peraturan

²<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>, diakses pada tanggal 2 April 2021

perundangan yang disharmoni seperti Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193/PMK/07/2018 tentang Pengelolaan Dana Desa, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa dan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Permasalahan disharmoni yang terjadi pada 3 produk hukum lembaga kementerian tersebut terletak pada aspek penggunaan dana desa. Dimana dari ketiga jenis regulasi yang dikeluarkan oleh ketiga lembaga kementerian tersebut terdapat disharmoni pada bidang penggunaan dana desa khususnya yang mengatur tentang “sub bidang tanah”. Hal ini merupakan sebuah bukti kongkret bahwa permasalahan disharmoni merupakan sebuah masalah hukum yang perlu untuk dicarikan solusi penyelesaiannya. Kementerian hukum dan Hak Asasi Manusia telah melakukan penyelesaian disharmoni beberapa peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya melalui mediasi sesuai dengan ketentuan Permenkumham Republik Indonesia 2/2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi. Berdasarkan data rekapan pelaksanaan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi pada tahun 2019 telah terdapat 5 (lima) perkara peraturan yang mengalami disharmoni dan telah diselesaikan melalui proses mediasi, sedangkan pada tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2018 terdapat 6 (enam) perkara penyelesaian disharmoni melalui non litigasi berdasarkan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi.

Atas dasar pemikiran dan pertimbangan tersebut, melalui penyusunan proposal tesis ini, peneliti hendak mengkaji dan menganalisis secara lebih dalam mengenai Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi.

PEMBAHASAN

A. Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan suatu teori yang di gunakan untuk menilai suatu

Peraturan Perundang-undangan yang dibuat, apakah Peraturan Perundang-undangan tersebut sesuai atau tidak dengan teori ini dan ataukah Peraturan Perundang-undangan itu bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain atau di atasnya³. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa inggris yaitu *legislation of theory*, dan dalam bahasa belanda disebutkan dengan *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun Undang-undang), sedangkan dalam bahasa jerman disebut *theorie der gesetzgebung*⁴.

Ada 2 (dua) suku kata yang ada dalam teori legislasi yakni teori dan legislasi, pengertian legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang

³Anis Ibrahim. *Legislasi Dalam Persepektif Demokrasi; Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam proses pembentukan peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doctor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2008, 114

⁴*Ibid.*

tercantum dalam kamus hukum. Anis Ibrahim menyajikan pengertian legislasi, legislasi sebagai berikut ⁵:

“Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini di mulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.”

Definisi legislasi yang dijelaskan oleh Anis Ibrahim cukup luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, akan tetapi juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan Undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan pejabat yang berwenang.

Pengertian legislasi yang ada dalam Kamus *Black's Law Dictionary*. Dalam kamus ini, legislasi diartikan banyak makna, yaitu :

1. *The act of giving or enacting laws;*
2. *The power to make laws;*
3. *The act of legislating;*
4. *Preparation and enactment of laws;*
5. *The making of laws via legislation, in contrast to court-made laws;*
6. *Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body*⁶.

Setelah membaca pengertian diatas dapat dimaknai bahawa makna legislasi sangat luas, tidak hanya menetapkan atau memberlakukan undang-undang, tetapi juga diartikan dengan :⁷

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

Sally Wehmeir mengartikan legislasi atau *legislation* adalah :

1. *Law or set of law passed by a parliament;* and
2. *The proces of amking passing laws:legislation will be difficult and will take time.*⁸

Konsep legislasi dalam pengertian di atas, tidak hanya proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, tetapi juga diartikan sebagai aturan hukum atau seperangkat hukum yang disahkan dan ditetapkan oleh Parlemen. Apabila dikaji dan dianalisis pengertian tersebut, maka penulis bersepakat menggunakan konsep bahwa legislasi disamakan dengan proses penyusunan Perundang-undangan. Proses penyusunan Perundang-undangan yang dimulai dari tahap

⁵*Ibid.*

⁶Eryan A. Garner, *BLACK'S LAW DICTIONARY*, Eight Editin, In a Registered trademark of west, A Thomson Business. 2004. 808-810

⁷Salim HS, Dan Erlies Septiana Nurbani. *op, cit.* 34

⁸*Sally Wibmeir, Ibid.*

perencanaan sampai dengan tahap pengundangannya. Sementara itu, ada satu ahli yang menyajikan pengertian teori legislasi atau Perundang-undangan, yaitu Ann Seideman, dkk. Teori perundangan ini mengidentifikasi :

“Kategori untuk membantu seorang dalam pembuatan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang undang-undang yang efektif”.⁹

Konstruksi teori perundang-undangan yang disajikan oleh Ann Seidemen, dkk., dilihat dari aspek formula dari undang-undang yang akan dibuat. Yang diformulasikan adalah mengenai faktor penyebab terperinci untuk merancang undang-undang. Pandangan Ann Seidemen dkk., tidak lengkap karena yang dilihatnya, hanya faktor penyebabnya saja, tetapi tidak mengkaji tentang cara penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dari sejak penyusunan naskah akademiknya sampai kepada penetapannya. Burkardt Krems mengemukakan bahwa:¹⁰

“Ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu :

- a. Teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif; dan
- b. Ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif”.¹¹

Dalam konstruksi ini, dibedakan antara teori perundang-undangan dengan ilmu perundang-undangan. Orientasi teori perundang-undangan pada:¹²

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

Orientasi ilmu perundang-undangan, yaitu pada:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Bersifat normatif.

B. Teori Hierarki Norma

Dalam kaitannya dengan teori hierarki norma hukum, seorang Ahli Hukum yang bernama Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*)¹³, Hans Kelsen dalam pendapatnya menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana 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

⁹Ann Seideman, dkk, *Penyusunan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokrasi*, Diterjemahkan Johannes Usfunan, (EIPS, Jakarta. 2002), 117

¹⁰Sirajudin, dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Cortuption Watch, (MCW) dengan Yappika, 2006. Malang, 3-4

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*

seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu sebuah norma Dasar (*Grundnorm*)¹⁴.

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 Doppelte Rechtsantlitz*)¹⁵. Menurut Adolf Merkl, suatu norma itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya (yang lebih tinggi), tetapi yang ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*Rechtskraft*) yang relatif oleh 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 pula¹⁶.

Dalam teori berjenjang milik Hans Kelsen juga mengemukakan 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 dari padanya.¹⁷ Dalam tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) 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 dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar atau *grundnorm* merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.¹⁸

Sehingga pendapat Hans Kelsen memberikan suatu spesifikasi bahwasanya 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 bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.¹⁹

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*, 57

¹⁶Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Russell & Russel, New York, 1973), 123

¹⁷Hans Kelsen. *op. cit.*, 179

¹⁸Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Kanisius, Yogyakarta, 2010), 41.

¹⁹Hans Kelsen, *loc. cit.*

dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain²⁰:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal");
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* yakni suatu norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* yakni syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau Undang-undang Dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau Undang-undang Dasar.²¹ Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan "*staatsfundamentalnorm*" atau norma fundamental negara. "*Grundnorm*" mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya²².

C. Bentuk Penyelesaian Disharmoni (Tumpang Tindih) Peraturan Perundang-undangan

Kondisi tidak harmonis atau tumpang tindih dalam bidang peraturan perundang-undangan sangat besar akan terjadinya. Hal ini terjadi disebabkan begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita atau yang kita sebut dengan *hyper regulasi*. Untuk undang-undang saja bisa dilihat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dilaksanakan oleh Legislatif. Sebagaimana diketahui bahwa jumlah program legislasi yang diajukan, setiap tahun terus bertambah, padahal oleh Baleg dan Pemerintah telah ditetapkan RUU dalam Prolegnas, ternyata, perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah sebagai upaya untuk menyelaskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan 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. Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan dikarenakan konstitusinya saja belum utuh dan antara satu pasal dengan pasal lainnya masih bersifat tumpang tindih dan bahkan kadang-kadang ada yang bersifat saling bertentangan satu sama lain, maka peraturan perundang-undangan di bawahnya juga masih belum bersifat utuh. Sekarang ini,

²⁰Maria Farida. *op cit.*, 44-45

²¹*Ibid.*, 46

²²*Ibid.*, 48

banyak Peraturan Pemerintah yang bertentangan dengan Undang-undang, baik karena kelemahan dalam perumusan PP tersebut ataupun karena UU-nya sendiri dirumuskan lebih belakangan dari pada PP yang bersangkutan. Kadang-kadang ada pula Peraturan Pemerintah yang dirumuskan secara berbeda dari ketentuan suatu UU karena adanya kebutuhan yang nyata di lapangan yang materinya tidak mungkin dimasukkan ke dalam UU karena UU sendiri baru disahkan. Dalam kasus-kasus demikian, Peraturan Pemerintah tersebut memang dapat dinilai bertentangan dengan Undang-undang. Akan tetapi, karena UUD sendiri juga sedangkan mengalami perubahan besar-besaran, dapat pula terjadi bahwa UU yang dijadikan dasar untuk menilai Peraturan Pemerintah tersebut di atas, juga ternyata bertentangan dengan UUD yang baru saja diubah. Di Indonesia penyelesaian ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan dapat melalui hak uji materiil peraturan perundang-undangan. Hak uji menurut Kamus Hukum Belanda-Indonesia “*Fockema Andreae*” adalah “*toetsing*” berarti “pengujian” atau “penilaian” atau artinya menguji atau menilai suatu perbuatan apakah sesuai dengan norma-norma yang lebih tinggi. Istilah “*toetsingsrecht*” (Belanda) adalah kependekan dari “*rechterlijke toetsingsrecht*” artinya hak menguji atau hak menilai atau meneliti oleh hakim, apakah undang-undang bertentangan atau tidak dengan UUD (*grondwet*).²³

Pengujian peraturan perundang-undangan dari segi subjeknya terdiri²⁴: a. Pengujian oleh lembaga eksekutif yang dapat disebut *executive review*; b. Pengujian oleh lembaga legislatif dapat disebut *legislative review*; dan c. Pengujian oleh lembaga peradilan disebut *judicial review*.

Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia ada 4 jenis yaitu²⁵

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

Dalam penyelesaian ketidakharmonisan/disharmoni/pertentangan norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan penyelesaiannya dalam dapat ditempuh dengan jalur konstitusional. Pengujian peraturan perundang-undangan menemukan desain konstitusional setelah amandemen konstitusi, yang dipertegas dengan Pasal 24A UUD 1945 bahwa MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan Pasal 24C UUD 1945 mengatur bahwa MK menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Penyelesaian disharmoni 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*)

²³Black’s Law Dictionary First Edition, 1891. p. 91

²⁴Jimly Assyiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (PT.Bhuana Ilmu Populer: Jakarta, 2007).

²⁵Moh.Mahfud MD, Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, (PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2009).

yang merupakan penyelesaian disharmoni oleh lembaga yang kewenangannya baik oleh pihak itu sendiri yang mengeluarkan produk hukum tersebut atau lembaga yang kewenangannya sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan, serta Pengujian oleh lembaga legislatif (*legislative review*), pengujian oleh lembaga yang memiliki kewenangan legislasi.

Pertama, *Judicial review* atau hak uji materi merupakan proses pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan. *Judicial Review* (hak uji materiil) merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan 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 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*'.²⁶ 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-undang.

D. Mediasi dalam Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 47 ayat (3), Pasal 54 ayat (3), dan Pasal 55 ayat (2). Namun dalam praktiknya proses pengharmonisasian, pembulatan, 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, pembulatan, 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,

²⁶<http://referensi.elsam.or.id>, diakses pada tanggal 24 Juni 2021

pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan. Penyusunan pedoman kebijakan teknis dan petunjuk pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, 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, 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. 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 superiori delogat 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 disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham berperan sangat penting, karena merupakan salah satu unit yang melakukan penyelesaian disharmonisasi 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 Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui jalur non litigasi jika dalam implementasinya instrument hukum ini berjalan dengan baik, maka akan memberikan implikasi positif terhadap eksistensi Peraturan Perundang-undangan yang mengalami disharmoni. 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 Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi merupakan salah satu solusi yang dapat memberikan kontribusi dalam menyelesaikan Disharmoni Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian angka konflik norma (ambivalensi) yang semakin banyak terjadi dapat ditekan melalui jalur mediasi yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham.

Terjadinya Disharmoni peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari beberapa hal sebagai penyebabnya seperti pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem, pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan berganti karena dibatasi 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 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 Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi. Dari segi konteksnya, proses mediasi dalam penyelesaian Disharmoni 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 menekan banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan yang saling berbenturan untuk dimohonkan uji materil di Mahkamah Agung. Dengan kata lain lahirnya Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 dapat menekan terjadinya penumpukan peraturan perundang-undangan yang ajukan permohonan uji materil di lembaga 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 akan mampu mengarahkan para pihak menuju perdamaian lebih cepat.²⁷ Mediasi adalah cara 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 menengahi. Mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah, di mana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) 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 kepadanya.²⁸ Konsep mediasi yang diatur pada Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 yang digunakan dalam menyelesaikan Disharmoni peraturan perundang-undangan pada eksistensinya menjadi sebuah solusi terhadap penyelesaian atas terjadinya benturan norma atau Disharmoni peraturan perundang-undangan terhadap beberapa regulasi sebagaimana yang diatur pada pasal 2

²⁷Candra Irawan, *Aspek Hukum Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, (Mandar Maju: Bandung, 2009), 23

²⁸ Khotibul Umam, 2010, *Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan*, (Pustaka Yustisia: Yogyakarta, 2010), 11

Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 yang terdiri dari : a. Peraturan Menteri; b. Peraturan Lembaga Pemerintah non kementerian; c. Peraturan dari Lembaga non struktural; dan d. 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 penyelarasan dan penyerasian norma hukum atas produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga Negara 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.

Sebagai bentuk implikasi terhadap penyelesaian Disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi sebagaimana yang diatur dengan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 adalah untuk menciptakan keharmonisan terhadap norma-norma yang mengatur khususnya terhadap jenis-jenis regulasi yang telah ditetapkan dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019. Sehingga jumlah konflik norma (*ambivelinsi*) yang menyebabkan terhambatnya implementasi peraturan kepada masyarakat lebih dapat ditekan jumlahnya dan mengurangi jumlah permohonan uji materiil yang diajukan ke Mahkamah Agung yang saat ini regulasi di Indonesia sudah terlampaui banyak (obesitas regulasi). Namun dalam eksistensinya saat ini, konsep mediasi yang diatur dalam Permenkumham Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019, menurut hemat penulis dalam implementasinya masih mempunyai kelemahan. Sehingga menurut hemat penulis, terhadap Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 ini masih perlu untuk diberikan penguatan dari sisi yuridis sehingga dalam implementasinya konsep mediasi ini dapat berjalan secara maksimal. Dalam teori ilmu hukum dijelaskan bahwa salah fungsi hukum adalah sebagai sarana pengintegrasikan sosial. Dalam hal ini hukum dipandang sebagai sarana untuk mengurangi konflik yang terjadi dan memperlancar proses interaksi pergaulan sosial. Artinya, hukum menjadi sarana untuk menciptakan keserasian sebagai kepentingan masyarakat, sehingga proses pergaulan hidup berlangsung dengan tertib dan lancar.

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Dari sisi yuridis konsep mediasi terhadap Disharmoni peraturan perundang-undangan secara tegas telah diatur dalam Permenkumham Nomor 2/2019. 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 2/2019. Konsep ini lahir dari sebuah permasalahan di mana semakin banyaknya regulasi yang dilahirkan dan saling tumpang tindih yang berimplikasi pada terciptanya ketidakaturan hukum dimasyarakat sehingga mengurangi eksistensi hukum sebagai sarana pengintegrasikan untuk menciptakan keserasian dan keselarasan sebagai sarana pemenuhan terhadap kepentingan masyarakat dan

Implikasi mediasi dalam penyelesaian Disharmoni peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Mediasi dapat terlihat pada penekanan jumlah peraturan perundang-undangan yang mengalami konflik (*ambivalensi*) dan mengurangi jumlah permohonan uji materiil peraturan perundang-undangan yang diajukan ke lembaga Mahkamah Agung

B. Saran

Perlu adanya lembaga khusus yang menangani disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia, agar tidak menimbulkan tumpang tindih peraturan satu dengan peraturan yang lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Anis Ibrahim. *Legislasi Dalam Persepektif Demokrasi; Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam proses pembentukan peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doctor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 2008
- Ann Seideman, dkk, *Penyusunan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokrasi*, Diterjemahkan Johannes Usfunan, EIPS, Jakarta. 2002
- Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* Jakarta: Konstitusi Press, 2014
- Candra Irawan, 2009, *Aspek Hukum Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, Mandar Maju, Bandung
- Eryan A. Garner, *BLACK'S LAW DICTIONARY*, Eight Editin, In a Registered trademark of west, A Thomson Business. 2004. hlm 808-810
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 1973
- Jimly Assyiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Khotibul Umam, 2010, *Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan*, Penerbit Pustaka Yustisia, Yogyakarta
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010
- Moh.Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Penerbit: PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sirajudin, dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Cortuption Watch, (MCW) dengan Yeppika, 2006. Malang

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>, diakses pada tanggal 2 April 2021

<http://referensi.elsam.or.id>, diakses pada tanggal 24 Juni 2021