

**ANALISIS *SIYĀSAH DUSTURĪYAH* TERHADAP
KEWENANGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM
BERDASARKAN PERMENKUMHAM NOMOR 2 TAHUN 2019
TENTANG PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI MEDIASI**

SKRIPSI

Oleh:

Hanifatuz Zissa Rohmana

NIM. C94217044



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah dan Hukum
Jurusan Hukum Publik Islam
Program Studi Hukum Tata Negara
Surabaya
2020**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hanifatuz Zissa Rohmana

Nim : C94217044

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/Hukum
Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan
Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan
Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang
Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang
Undangan Melalui Mediasi

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya
saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 28 Desember 2020

Saya yang menyatakan



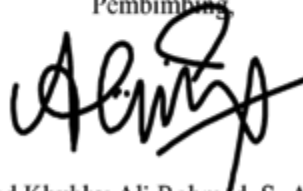
Hanifatuz Zissa Rohmana
NIM. C94217044

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Hanifatuz Zissa Rohmana NIM. C94217044 ini telah diperiksa dan disetujui oleh pembimbing untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 7 Januari 2020

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ahmad', with a stylized flourish extending from the end.

Ahmad Khubby Ali Rohmad, S. Ag, M.Si
NIP. 197809202009011009

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Hanifatuz Zissa Rohmana NIM C94217044 ini telah dipertahankan didepan Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Jumat, 15 Januari 2021 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan progam sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



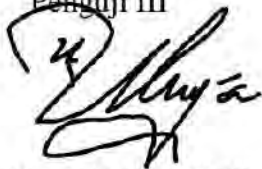
Ahmad Khubby Ali Rohmad, S. Ag. M.Si
NIP. 197809202009011009

Penguji II



Dr. Sri Warjiyati, SH, MH.
NIP. 196803292000032001

Penguji III



Zakiyatul Ulya, M.HI
NIP. 199007122015032008

Penguji IV



Marli Chandra, LLB (Hons), MCL.
NIP. 198506242019031005

Surabaya, 26 Juni 2021

Mengesahkan

Dekan Fakultas Syariah dan Hukum



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag
NIP. 19590404198803100



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Hanifatuz Zissa Rohmana
NIM : C94217044
Fakultas/Jurusan : Fakultas Syari'ah dan Hukum / Hukum Publik Islam
E-mail address : hanifaazr@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Kementerian Hukum Dan Ham Berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 21 Juli 2021

Penulis

()
Hanifatuz Zissa Rohmana

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PENGESAHAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TRANSLITERASI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	12
C. Rumusan Masalah	14
D. Kajian Pustaka	14
E. Tujuan Penelitian	18
F. Kegunaan Hasil Penelitian.....	19
G. Definisi Operasional	20
H. Metode Penelitian	22
I. Sistematika Pembahasan	27
BAB II KONSEP <i>SIYĀSAH DUSTURIYAH</i> , KONSEP <i>TAḤKĪM</i> DALAM ISLAM DAN TEORI KEWENANGAN.....	29
A. Tinjauan Umum <i>Siyāṣah Dustūrīyah</i>	29
1. Pengertian <i>Siyāṣah Dustūrīyah</i>	29
2. Objek Kajian <i>Siyāṣah Dustūrīyah</i>	31
3. <i>Wazīr</i>	36
B. Konsep <i>Taḥkīm</i> dalam Islam	42
1. Pengertian <i>Taḥkīm</i>	42
2. Dasar Hukum <i>Taḥkīm</i>	43
3. <i>Hakām</i> dan Syarat-Syarat <i>Taḥkīm</i>	45

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Menurut John Locke Negara secara alamiah diatur oleh hukum alam yang harus dipatuhi oleh setiap orang sebagai hukum, memberi arahan dalam kehidupan manusia dimana setiap orang mempunyai kebebasan dan persamaan, tidak seorangpun boleh mengganggu kehidupan, kemerdekaan atau memenjarakan orang lain.¹

Menurut Julius Stahl negara hukum memiliki empat unsur, yaitu: adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan yang bebas.² Dalam konsep negara hukum sangat berkaitan dengan keberadaan peraturan-peraturan maupun undang-undang yang mengatur mengenai ketatanegaraan. Seiring berjalannya waktu produk peraturan perundang-undangan semakin beraneka ragam tema yang diatur. Berkenaan dengan kondisi negara yang terus berkembang menuntut berkembangnya juga suatu peraturan. Salah satu teori yang masih digunakan dalam konsep peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah asas *lex superior derogat legi inferior* atau yang lebih dikenal dengan istilah hierarki.

¹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1995), 25.

² Ibid., 143.

3. Undang-Undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diubah sebanyak 4 kali, namun masih mengandung permasalahan-permasalahan yuridis di dalamnya. Banyaknya aturan yang masih tumpang tindih dan ketidakjelasan mengenai kedudukan peraturan menteri, peraturan lembaga negara, dan peraturan desa, serta muatan peraturan presiden yang dianggap sama dengan peraturan pemerintah.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan nyatanya tidak memberikan kejelasan mengenai kerancuan hierarki perundang-undangan di Indonesia. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain 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 setingkat. Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai

kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁴

Dengan dihilangkannya kewenangan kemendagri dalam pembatalan peraturan daerah maka wewenang akan pengujian materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kembali menjadi milik Mahkamah Agung yang sejatinya hal ini secara jelas telah tercantum pada pasal 9 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Maka telah jelas bahwa Mahkamah Agung adalah satu-satunya lembaga yang berhak melakukan uji materi peraturan perundangan di bawah undang-undang. Namun masih belum jelas

[illegible]

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat 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 setingkat.⁷

Selama ini pengujian peraturan perundang-undangan selain yang tercantum di hierarki dilakukan oleh Mahkamah Agung. Namun pada tanggal 28 Desember 2017 Menteri Hukum dan HAM mengesahkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan melalui Jalur Non Litigasi. Yang mana memberikan wewenang kepada Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktur Jenderal Perundang-Undangan (Ditjen PP) untuk membentuk Tim yang bertugas melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Sengketa yang dimaksud adalah konflik/pertentangan antar norma hukum, atau konflik kewenangan yang timbul karena

[digilib.uinsby.ac.id](#)

berlakunya suatu peraturan perundang-undangan.⁸ Melalui peraturan menteri ini ada beberapa hal yang perlu dicermati seperti:

1. Kemenkumham mengambil kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dengan tidak membatasi jenis peraturan perundang-undangan yang dapat di selesaikan sengketanya.
2. Kemenkumham melampaui kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung karena dapat menguji sengketa peraturan perundang-undangan secara vertikal namun juga secara horizontal.
3. Tidak dijelaskan mengenai upaya non litigasi yang digunakan dalam penyelesaian sengketa.

Dengan kurangnya beberapa hal dan melalui pertimbangan-pertimbangan lain Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 dicabut dan kemudian diganti dengan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Dalam permenkumham yang baru ada beberapa hal yang telah diperbaiki dari permenkumham sebelumnya, yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan yang diuji dibatasi hanya untuk peraturan menteri, peraturan lembaga pemerintah non kementerian, peraturan dari lembaga nonstruktural dan peraturan perundang-undangan di daerah.⁹

⁸ Ahmad Gelora Mahardika, “*Ultra Vires* Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, Nomor 1 (Juni, 2019), 16.

⁹ Pasal 2 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

1. Skripsi yang ditulis oleh Shevierra Danmadiyah (2019), dengan judul “Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi”¹⁸ penelitian ini membahas mengenai keabsahan pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi. Dalam penelitian ini juga dibahas mengenai akibat hukum yang ditimbulkan dengan ditetapkannya peraturan menteri tersebut. Penelitian ini berbeda karena objek yang dikaji berbeda yakni Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017.

¹⁸ Shevierra Danmadiyah, “Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi” (Skripsi--Universitas Airlangga, Surabaya, 2019).

Kewenangan ini juga dinilai melampaui kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai lembaga penguji undang-undang sesuai dengan pasal 21 UUD NRI 1945 dengan tidak membatasi peraturan perundang-undangan yang dapat diajukan untuk dilakukan pengujian di Kementerian Hukum dan HAM. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dalam hal objek kajiannya yakni Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017.

3. Jurnal yang ditulis oleh Evi Hastuti, Fence Wantu, dan Lusiana Margareth Tijow dan diterbitkan pada Gorontalo *Law Review* (2020) dengan judul “Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi”²⁰ penelitian ini membahas mengenai bentuk penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan dan implikasi mediasi dalam penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum pada Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019

²⁰ Evi Hastuti, Fence Wantu dan Lusiana Margareth Tijow, “Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi”, *Gorontalo Law Review*, Vol. 3, Nomor 2 (Oktober, 2020).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan penulis karena membahas mengenai bentuk penyelesaian yang digunakan dalam penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan bukan pada ranah kewenangan yang dimiliki oleh Kemenkumham.

4. Jurnal yang ditulis oleh Vinchia Yohana Retta Nadeak (2020) dengan judul “Singkronisasi Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Dikaitkan dengan Kewenangan *judicial review* Mahkamah Agung”²¹ penelitian ini membahas mengenai Kewenangan penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi yang dikaitkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan penulis dalam hal objek kajiannya yakni mengenai singkronisasi kewenangan Kemenkumham dengan mekanisme *judicial review* Mahkamah Agung.

[illegible]

1. Mengetahui Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang - Undangan Melalui Mediasi.
2. Mengetahui Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* terhadap Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Dengan tujuan diadakanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat baik secara teoritis maupun praktis yakni sebagai berikut:

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberi sumbangsih perkembangan keilmuan dan dapat dijadikan rujukan pengetahuan hukum khususnya dalam bidang hukum tata negara yakni tentang kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam penyelesaian disharmoni peraturan perundangan melalui mediasi serta ditinjau dari segi ketatanegaraan islamnya.

Dalam hal ini kewenangan yang dimiliki oleh kementerian hukum dan HAM adalah hak dan kekuasaan untuk menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan dengan membentuk tim yang bertugas melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan yaitu melalui mediasi.

Disharmoni Peraturan Perundang-undangan adalah konflik /pertentangan antar norma hukum atau konflik kewenangan yang timbul karena berlakunya peraturan perundang-undangan.²⁵ 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.²⁶

Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 meliputi Peraturan Menteri,

²⁵ Pasal 1 Nomor 2 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

²⁶ Ketentuan Umum Pasal 1 Nomor 1 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Peraturan dari Lembaga Nonstruktural dan Peraturan Perundang-undangan di daerah.²⁷

4. Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019

Merupakan dasar hukum yang memberikan kewenangan kepada Kementerian Hukum dan HAM dalam menyelesaikan disharmoni peraturan perundangan melalui mediasi.

5. Mediasi

Mediasi adalah upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap disharmoni peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.²⁸

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian tentang “Analisis *Siyāṣah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Menurut Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019”. Merupakan penelitian hukum Normatif yang mana objek kajian dari penelitian ini meliputi norma atau kaidah dasar,

²⁷ Pasal 2 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

²⁸ Ketentuan Umum Pasal 1 Nomor 3 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Kata kedua ialah *dustūrīyah* yang berasal dari bahasa persia yakni *dustur* yang semula berarti seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini mengalami penyerapan kedalam bahasa arab, kata *dustūr* mengalami perkembangan menjadi asas dasar atau pembinaan dan secara istilah dapat diartikan sebagai kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tertulis (konstitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi).⁴

Abu A'la al-Maududi berpendapat bahwa *dustūr* berarti suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara. Prinsip-prinsip pokok yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar yakni jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat serta persamaan kedudukan semua orang dihadapan hukum (*equality before the law*) dengan tanpa membeda-

⁴ Ibid., 22.

Berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah, umat Islam diperintahkan untuk mentaati *ūlil amri* atau pemimpin suatu negara dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasul-Nya serta menghindari dosa dan pelanggaran. Tugas *siyāsah tanfidhīyah*, adalah melaksanakan undang-undang. Negara memiliki kewenangan untuk mejabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan antar negara (hubungan internasional).⁹

Membahas mengenai kekuasaan yudikatif yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga

[illegible]

Tugas *siyāsah qadāīyah* adalah untuk mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *wilāyah al-ḥisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), *wilāyah al-qadā'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan *wilāyah al-mazālim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Membahas mengenai persoalan administratif dan kepegawaian.

Proses administrasi merupakan keseluruhan proses rangkaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan demi mencapai suatu tujuan yang

[illegible]

kepemimpinan tapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu berorientasi kepada kemashlahatan rakyat.¹¹

3. *Wazīr*

a. Pengertian *wazīr*

Kata *wizārah* diambil dari kata *al-wazīr*, yang berarti berat. Hal ini dikarenakan seorang *wazīr* memiliki tugas yang berat. kepadanya dilimpahkan sebagian kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. *Wazīr* merupakan nama suatu kementerian dalam sebuah negara atau kerajaan karena pejabat yang mengepalainya berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, negara maupun kerajaan yang bersangkutan.

Dasar hukum adanya *wazīr* adalah firman Allah dalam Q.S Thaha ayat 29-31:

وَاجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِنْ أَهْلِي، هَارُونَ أَخِي، اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي، وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي

“Dan jadikanlah untukku seorang wazir dari keluargaku, yaitu Harun, saudaraku. Teguhkanlah kekuatanku dengan dia, dan jadikanlah dia sekutu dalam urusanku.” (At-Thaha: 29-32)¹²

Berdasarkan ayat tersebut para ulama berpendapat apabila keberadaan *wazīr* diperbolehkan dalam masalah kenabian maka akan lebih diperbolehkan keberadaannya dalam hal membantu urusan *khalifah*.¹³

¹¹ Wirjono Prodjodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: PT Eresco, 1971), 53.

¹² Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Bandung: Diponegoro, 2010), 312.

¹³ A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah*..., 78.

c. Pembagian *wazīr*

Sedangkan pada masa pemerintahan Bani Abbasiyah kementerian terbagi menjadi dua kelompok yakni *wizārah al- tanfidh* (kementerian eksekutif), dimana penguasa mengontrol secara langsung berbagai problem yang ditanganinya dan *wizārah al-taufidh* (kementerian delegatif) dimana menteri melimpahkan mandat kepada penguasa untuk menjalankan tugas-tugas khalifah. Nama *al-wizārah* disematkan kepada orang yang dilantik khalifah dengan tugas khusus atau pembantu khusus.¹⁸

Menurut Imam Mawardi konsep *wizārah* dibagi menjadi 2 yaitu *wazīr taūfīdh* dan *wazīr tanfīdh*. *Wazīr taūfīdh* merupakan pembantu khalifāh dalam bidang pemerintahan, tugasnya adalah mengurus dan

¹⁷ Ibid., 83.

Karena wewenang yang berbeda maka berbeda pula syarat yang harus di penuhi bagi masing-masing jenis *wazīr*, ada empat hal yang membedakan, yakni:²¹

- 1) Status merdeka dijadikan syarat bagi *wazīr taūfīdh*, sedangkan bagi *wazīr tanfīdh* tidak diberlakukan syarat merdeka.
- 2) Syarat beragama Islam diwajibkan bagi *wazīr taūfīdh* , sedangkan bagi *wazīr tanfīdh* tidak.
- 3) Penguasaan akan hukum-hukum syari'at dijadikan syarat bagi *wazīr taūfīdh*, sedangkan bagi *wazīr tanfīdh* tidak.
- 4) Pengetahuan tentang masalah perang dan *kharaj* menjadi syarat bagi *wazīr taūfīdh* , sedangkan bagi *wazīr tanfīdh* tidak.

¹⁹ Imam Al-Mawardi, *al-Aḥkām sulthanīyah (Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam)* Terj. Abdul Hayyie al-Kattani, Cet-1 (Jakarta: GEMA INSANI PRESS, 2000), 53-54.

²⁰ Ibid., 56.

²¹ Ibid., 59.

Bagi *wazīr tanfidh* tugasnya lebih terbatas pada melaksanakan apa yang telah di perintahkan oleh kepala negara, menjalankan instruksinya, mewujudkan keputusannya, memberitahukan pengangkatan gubernur, menyiapkan tentara, dan melaporkan kejadian-kejadian yang sedang berkembang.

Ada empat hal yang menjadi wewenang *wazīr taūfīdh* tapi tidak dimiliki oleh *wazīr tanfidh*, yakni²³:

- 1) Dapat memutuskan hukum dan memeriksa pengaduan
- 2) Dapat mengangkat pejabat dengan kebijakan sendiri
- 3) Boleh secara independen memerintahkan tentara untuk bergerak ke medan perang dan mengatur strategi perang
- 4) Boleh bertindak terhadap harta yang terdapat dalam *baitul maal*, baik untuk mengambil apa yang menjadi haknya maupun membayar kewajiban yang harus ditunaikan kepada *baitul māl*. Selain perbedaan

²³ Ibid., 58.

2. Dasar Hukum *Tahkīm*

... فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِن يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا ...

Islam sangat menekankan perdamaian kepada siapapun yang berkonflik. Salah satu kebutuhan manusia yang diakui di semua tempat didunia adalah keadilan. Apabila keadilan kemudian dikukuhkan kedalam sebuah institusi yang bernama hukum, maka hukum itu harus mampu menjadi saluran agar keadilan dapat diselenggarakan secara seksama di tengah masyarakat. Dalam konteks ini tugas hakim yang paling berat adalah menjawab kebutuhan manusia akan keadilan tersebut selain melakukan pendekatan kedua belah pihak untuk merumuskan sendiri apa

²⁷ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya...*, 77.

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan yang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi juga meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Wewenang berbeda dengan kekuasaan meskipun dalam beberapa literatur kedua istilah ini sering disamakan. Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum sedangkan kewenangan hanya mempunyai aspek hukum saja karena bersumber dari konstitusi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara berkaitan dengan asas legalitas yang menjadi pilar dan prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama pada negara-negara yang menganut sistem Eropa kontinental.³⁹ Asas ini juga disamakan dengan kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*). Dalam hukum administrasi negara asas ini bermakna *dat bestuur aan wet is onderworpen*, yakni pemerintah tunduk kepada undang-undang.

[illegible]

hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.⁴⁴

Menurut O. Notohamidjojo, fungsi asas dalam kaitan nya dengan hukum bagi pembentuk undang-undang (legislator) adalah untuk menjadi fondasi atau dasar pembentukan undang-undang. Legislator perlu meneliti dasar pikiran dari asas hukum seraya dapat merumuskannya dalam pembentukan suatu undang-undang. Dalam ilmu hukum dikenal sebagai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sedangkan fungsi asas hukum bagi hakim yakni (i) ketika menerapkan hukum, asas-asas hukum berfungsi sebagai fondasi dalam menafsirkan pasal-pasal atau artikel-artikel yang tidak jelas; (ii) memberikan pertimbangan hukum untuk menjustifikasi amar putusannya; (iii) dalam hal penemuan hukum (*rechtsvinding*), hakim dapat memfungsikan asas-asas hukum untuk melakukan konstruksi hukum analogi.⁴⁵

Pada tatanan internal sistem hukum , asas-asas hukum merupakan bagian materiil dalam tata hukum positif, jenisnya dapat dibagi menjadi 3 kelompok yakni:

a. Asas-asas hukum umum universal, prinsip atau asas yang bersifat aksiomatik yang diterima sebagai doktrin dalam dogmatika yakni prinsip yang tidak dapat dibantah. Beberapa asas umum universal yang telah dikenal luas diantaranya asas *ius cogens*, *pacta sunt servanda*,

⁴⁴ O. Notohamidjoyo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum* (Jakarta: Gunung Mulia, 1975), 49.

⁴⁵ Dewa Gede Atmaja, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, *Kertha Wicaksana*, Vol. 12, Nomor 2 (Juli, 2018), 147.

Pada mulanya asas-asas ini tidak termuat pada UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN namun asas-asas ini sejatinya telah digunakan dalam praktik pengadilan di Indonesia. Namun seiring berjalannya waktu dan perubahan politik Indonesia maka asas-asas ini kemudian dimuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pada Pasal 3 tersebut disebutkan beberapa asas umum penyelenggara negara, yaitu:

Asas Kepastian Hukum yakni asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajekan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara/penyelenggara pemerintahan⁴⁸. Menurut Philipus M. Hadjon asas kepastian hukum memiliki dua aspek yakni aspek materiil dan aspek formil. Aspek materiil berhubungan erat dengan asas kepercayaan sedangkan aspek formil berhubungan dengan ketetapan yang muatan materinya memberatkan/menguntungkan pihak

[illegible]

berkeudukan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan juga bagi aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat yakni harus mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara memahami dan menampung harapan serta keinginan masyarakat. Prinsip ini menuntut setiap penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan pihak pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.⁵¹

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan yang wajar dalam pemberian sanksi dalam keputusan kepada yang melakukan kesalahan/pelanggaran. Suatu sanksi hendaknya seimbang dengan kesalahan yang dilakukan. Prinsip ini menjamin perlindungan hukum terhadap pegawai dengan baik, adil, tidak berlebihan. Maka setiap aparatur harus memahami hak dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya, memahami peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan tugas, fungsi, tanggung jawab bahkan kewajiban dan larangan yang tidak boleh dilanggar.⁵⁴

Asas profesionalitas merupakan asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu profesi harus dilakukan berdasarkan pada

⁵⁴ Cekli Setya Pratiwi, “Penjelasan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara” ..., 73.

dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap.⁵⁷

Selain asas-asas yang tercantum dalam UU nomor 28 Tahun 1999 dikenal juga Asas Tidak Menyalahgunakan Wewenang. Asas ini berkaitan dengan larangan bagi aparatur penyelenggaraan negara untuk tidak bertindak atas sesuatu yang bukan merupakan wewenangnya atau menjadi wewenang pejabat/badan lain. Asas ini secara langsung diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tepatnya pada pasal 17, 18, 19, dan 20. Keempat asas ini menjelaskan bahwa asas tidak menyalahgunakan wewenang memberikan kewajiban kepada setiap badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk:⁵⁸

- a. Tidak melampaui wewenang yang diberikan, artinya dalam membuat keputusan badan/pejabat pemerintahan dilarang melampaui masa jabatan, dilarang bertentangan dengan batas wilayah berlakunya wewenang dan dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Tidak mencampuradukkan wewenang, artinya setiap badan/pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dilarang menjalankan wewenang di luar cakupan bidang atau materi wewenang dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

⁵⁷ Cekli Setya Pratiwi, “Penjelasan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara” ..., 72.

⁵⁸ Ibid., 67-68.

c. Tidak bertindak sewenang-wenang, artinya setiap badan/pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dilarang tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Seiring berjalannya waktu asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah tercantum pada UU nomor 28 Tahun 1999 ini mulai diterapkan pada beberapa peraturan perundang-undangan yang lain seperti dalam UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

**TINJAUAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM
PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN
BERDASARKAN PERMENKUMHAM NOMOR 2 TAHUN 2019**

1. Kedudukan Kemenkumham dalam Sistem Ketatanegaraan

Urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- Kemudian urusan-urusan pada pasal 4 ayat (2) dijabarkan kembali pada pasal 5 yang berbunyi sebagai berikut:

Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan,

- ¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

g. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian.

Disamping itu, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau tugas lain yang diberikan oleh Presiden, Kementerian dapat menyelenggarakan fungsi yang menunjukkan karakteristik tugas dan fungsi masing-masing Kementerian. Kedudukan Kementerian Hukum dan HAM adalah di bawah presiden dan bertanggungjawab langsung kepada presiden seperti yang tercantum dalam pasal 1 Permenkumham Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia:

- (1) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden.
- (2) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dipimpin oleh Menteri.

Dengan begitu kemenkumham dalam melaksanakan tugasnya harus bertanggungjawab langsung kepada presiden. Dalam hal koordinasi dan sinkronisasi kemenkumham berada di bawah koordinasi dari Kementerian Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan (Kemenkopolhukam) yang bertugas melakukan sinkronisasi dan koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik, hukum dan keamanan.

2. Tugas dan Fungsi Kementerian Hukum dan HAM

Kementerian Hukum dan HAM merupakan sebuah lembaga negara dalam hal ini adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan dibidang hukum dan hak asasi manusia. Mengacu pada Perpres Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, ada beberapa tugas dan fungsi Kemenkumham seperti disebutkan dalam Pasal 2 dan 3 yakni:

Pasal 2

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.

Pasal 3

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- f. Pelaksanaan pembinaan hukum nasional;
- g. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan sumber daya manusia di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- h. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- i. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional;
- j. Pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah; dan
- k. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Dengan dibentuknya permenkumham ini setiap rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah, peraturan menteri, peraturan lembaga non kementerian dan peraturan lembaga nonstruktural harus diharmonisasikan terlebih dahulu oleh perancang peraturan perundang-undangan di wilayah kementerian hukum dan ham yakni melalui jenderal peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk di daerah oleh perancang peraturan perundang-undangan:

- Dalam pengharmonisasian peraturan daerah dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM untuk melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah sedangkan untuk rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga non kementerian dan rancangan peraturan lembaga nonstruktural diajukan langsung kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan di pusat seperti tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Non Kementerian, Rancangan

penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan diluar pengadilan (non-litigasi).

Sebelumnya kewenangan dalam pengujian Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang adalah melalui Mahkamah Agung sesuai dengan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan selalu dilaksanakan melalui dua lembaga yudikatif negara yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review*.

Kewenangan pengujian Peraturan Perundang-Undangan juga pernah diberikan kepada Lembaga Eksekutif dalam hal ini melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Kemendagri dapat membatalkan Perda Provinsi jika dinilai bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan di atasnya. Kewenangan ini diberikan melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Namun kewenangan ini kemudian dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dengan dikeluarkannya Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Kemudian kewenangan pengujian Peraturan Daerah dikembalikan kepada Mahkamah Agung.

Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam upaya penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi ini merupakan wewenang yang serupa dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri. Namun ada beberapa perbedaan dari

undang-undang dengan kata lain peraturan menteri mengatur hal-hal yang bersifat teknis yang tidak dapat diatur secara mendetail dalam undang-undang.

Hadirnya peraturan menteri menjadi solusi untuk merespons perkembangan masyarakat dan perkembangan peradaban yang bergerak cepat dan dinamis. Peraturan menteri dapat diandalkan ketika ternyata untuk menyusun satu undang-undang dibutuhkan waktu yang panjang. Penyusunan peraturan menteri tidak seperti penyusunan undang-undang yang memerlukan pertimbangan-pertimbangan DPR dan Presiden yang kerap kali membutuhkan waktu yang tidak singkat.

Sepanjang penelusuran penulis mengenai jumlah peraturan menteri di Indonesia terdapat perbedaan antara jumlah peraturan menteri yang tercantum di beberapa website pemerintah, yakni ada 33.874 Peraturan Menteri pada website Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional⁴ sedangkan ada 15.334 Peraturan Menteri dalam Website Kementerian Hukum dan HAM RI. Jumlah Peraturan Menteri yang begitu banyak juga harus diimbangi dengan upaya harmonisasi yang teliti dan efektif agar tidak terjadi tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lain.

2. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)

Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau selajutnya disebut LPNK adalah lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu

⁴ Aqdila Nispa, “Jumlah Peraturan Menteri”, Dalam <https://jdihn.go.id/>, diakses pada 26 November 2020.

Lembaga Pemerintah non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LNPD adalah lembaga pemerintahan pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.

Dengan begitu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LNPD) atau yang saat ini disebut Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LNPK) berkedudukan langsung di bawah Presiden dan tidak ada LNPK di daerah. Saat ini LNPK berjumlah 14 lembaga yakni⁵:

- a. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
- b. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)

[illegible]

Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber yaitu otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*). Oleh karena itu Peraturan Daerah akan terdiri dari peraturan daerah di bidang otonomi yaitu peraturan daerah yang bersumber dari atribusi, sedangkan peraturan di bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.¹²

¹² Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.

Judicial review merupakan sarana untuk melakukan penilaian atau pengujian terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarkis. Pengujian dilakukan oleh lembaga kehakiman terhadap produk hukum yang dibuat oleh legislatif dan dilaksanakan sebagai upaya pelaksanaan fungsi *check and balances* antara organ pelaksana kekuasaan negara. Menurut Qomar, *judicial review* adalah suatu pranata hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan atau badan lainnya yang ditunjuk oleh konstitusi untuk dapat melakukan peninjauan dan atau pengujian kembali dengan cara melakukan interpretasi hukum dan atau interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis.¹⁹

Lingkup pengujian dari *judicial review* tidak hanya terbatas dalam pengujian peraturan perundang-undangan, tetapi juga mencakup pengujian tindakan hukum penguasa baik tindakan diluar kewenangannya atau pejabat publik tidak melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan.²⁰

Kewenangan *judicial review* yang diberikan kepada Mahkamah Agung hanya terbatas pada kewenangan dalam pengujian materil terhadap

²⁰ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*..., 61.

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sedangkan kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi ditujukan terhadap pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar baik dari segi formil maupun materil atau yang biasa diistilahkan dengan pengujian konstiusionalisme.²¹

Ditjen PP untuk kemudian ditetapkan susunan Majelis Pemeriksa, Tim Ahli dan Tim Pendukung Mediasi dengan surat keputusan. Dalam hal pemohon menarik kembali permohonan yang telah diregistrasi, petugas register menerbitkan surat pencabutan permohonan dan mengembalikan berkas permohonan kepada pemohon disertai surat keterangan penarikan kembali yang diserahkan kepada pihak terkait untuk diketahui.²⁶

Majelis Pemeriksa terdiri dari 5 orang yang terdiri atas 3 orang berasal dari lingkungan Kementerian Hukum dan HAM dan 2 orang berasal dari unsur akademisi. Dari 3 orang Majelis Pemeriksa dari lingkungan Kementerian Hukum dan HAM ditunjuk 1 orang untuk menjadi Ketua Majelis Pemeriksa dan penunjukan ini ditetapkan melalui Surat Keputusan Direktur Jenderal.²⁷

Setelah dikeluarkannya surat keputusan Direktur Jenderal maka ketua majelis akan menentukan dan menetapkan jadwal mediasi dalam waktu paling lambat 7 hari sejak permohonan diregistrasi dan dapat diperpanjang sewaktu waktu karena alasan tertentu. Pemberitahuan jadwal mediasi dapat disampaikan oleh direktur jenderal secara langsung maupun melalui media elektronik dengan dibuktikan tanda terima oleh para pihak yang bersangkutan.²⁸

Ketentuan mengenai pelaksanaan mediasi telah diatur dalam pasal 12-13 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019. Mediasi dilakukan secara terbuka dan

²⁶ Pasal 8 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

²⁷ Pasal 9 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

²⁸ Pasal 10-11 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

Setelah mediasi dilaksanakan ada dua kemungkinan hasil yang bisa didapatkan yakni kesepakatan para pihak atau rekomendasi. Kesepakatan akan diperoleh apabila suatu mediasi dikatakan berhasil dan menimbulkan kesepakatan yang saling menguntungkan para pihak. Sedangkan rekomendasi adalah hasil yang didapat apabila tidak dicapai kesepakatan dalam mediasi atau mediasi dikatakan gagal.³⁰

Apabila mediasi berhasil maka diperoleh kesepakatan para pihak dalam hal penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan yang telah diajukan. Kesepakatan para pihak ini dituangkan dalam berita acara kesepakatan yang ditandatangani para pihak di atas materai dan tidak terpisahkan dari berita acara pemeriksaan. Kesepakatan tersebut berlaku bagi

³⁰ Pasal 14 Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.

**ANALISIS *SIYĀSAH DUSTURĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI MEDIASI**

Dikeluarkannya Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM cc Ditjen PP untuk melakukan upaya penyelesaian disharmoni suatu peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi (mediasi). Permenkumham ini didasarkan pada Pasal 265 Permenkumham Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM yang menyebutkan bahwa:

Sebelumnya Direktorat Litigasi sebagai bagian dari Ditjen PP tidak memiliki kewenangan dalam hal penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan di luar pengadilan. Kewenangan ini baru ditambahkan setelah dikelurkannya Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi. Dalam artian kewenangan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan telah

dimunculkan terlebih dahulu sebelum ada aturan pembentuknya. Hal ini tentu tidak sejalan dengan ketentuan pasal 24 A ayat (1) UUD NRI 1945 jo Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan menyebutkan “Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.” Pasal tersebut secara jelas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian atas suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang.

Mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pada pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yakni meliputi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta Peraturan lain yang tidak tercantum dalam hierarki namun tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang pembentukannya di perintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan Dapat diajukan kepada Mahkamah Agung apabila dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Meski Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 telah membatasi jenis peraturan perundang-undangan yang dapat diselesaikan sengketaanya melalui mediasi yakni hanya terbatas pada Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural dan

Dalam kajian hukum administrasi negara dikenal adanya asas tidak menyalahgunakan wewenang. Asas ini merupakan bagian dari asas umum pemerintahan yang baik yang diatur secara langsung dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Pada pasal 18 ayat (3) menyebutkan Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

- Maka berdasarkan pengaturan tersebut kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam upaya penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi adalah tindakan yang sewenang-wenang mengingat dasar kewenangan yang dimiliki hanya bersumber dari Peraturan Menteri yang kedudukannya berada di bawah Undang-Undang. Kemudian kewenangan

tersebut juga bertentangan dengan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014.

Secara garis besar kewenangan yang dimiliki Kemenkumham merupakan bentuk pengurangan terhadap kewenangan yang dimiliki kemendagri dalam pembatalan perda provinsi yang mana keduanya sama-sama memiliki wewenang dalam hal pengujian suatu peraturan yang sejatinya kewenangan akan pengujiannya berada pada lembaga yudikatif yakni MA sebagaimana telah ditegaskan dalam UUD NRI 1945. Meski dalam hal pengujiannya dilakukan melalui mekanisme yang berbeda. Kemenkumham tidak melakukan pengujian secara langsung namun hanya menjadi perantara (mediator) bagi para pihak untuk mendapatkan kesepakatan atas disharmoni suatu peraturan perundang-undangan yang terjadi.

Upaya penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi oleh Kemenkumham memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan penyelesaian yang dilakukan melalui pengadilan (litigasi), yakni:

1. Mediasi dilaksanakan secara terbuka dan dapat diikuti oleh siapapun.
2. Proses yang cepat dan sederhana.
3. Menerapkan *win-win solution*, sehingga tidak menimbulkan kekecewaan bagi salah satu pihak.
4. Tidak dipungut biaya.

Tidak hanya memiliki kelebihan, mekanisme mediasi juga memiliki beberapa kekurangan diantaranya:

1. Apabila pihak terkait tidak hadir dalam mediasi, maka keputusan hanya berupa rekomendasi.
2. Tidak ada sanksi bagi para pihak apabila tidak melaksanakan kesepakatan (tidak ada kepastian hukum).
3. Rekomendasi hanya bersifat saran/masukan sehingga tidak dapat diwajibkan penggunaannya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Meski telah dicapai suatu kesepakatan masih memungkinkan terjadinya ketidakpuasan bagi pihak lain diluar mediasi. Sehingga masih dimungkinkan pengujian ulang melalui Mahkamah Agung (Judicial Review).

Dilihat dari kelebihan dan kekurangan di atas penyelesaian disharmoni yang dilakukan melalui jalur mediasi selain dapat mempercepat upaya penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan juga dapat menimbulkan masalah lain yang lebih kompleks dan dapat mengakibatkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum dalam masyarakat dikemudian hari. Apalagi jika hasil mediasi tidak dilaksanakan dan kedudukan hukum suatu peraturan tidak diubah sesuai dengan hasil kesepakatan. Maka jalan satu-satunya untuk melakukan pengujian suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah melalui lembaga yudikatif yakni Mahkamah Agung yang mana kewenangannya sudah jelas tercantum pada UUD NRI 1945 dan keputusannya memberikan kepastian hukum dan wajib dalam hal pelaksanaannya.

dibentuk oleh kementerian/lembaga serta peraturan daerah yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya disharmoni norma hukum, konflik kewenangan, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah. Apabila dilakukan melalui mekanisme *tahkīm* hanya akan menimbulkan kesepakatan yang berlaku terbatas pada pihak-pihak yang bersengketa dan kewajiban akan pelaksanaannya pun tidak mengikat para pihak. Sehingga sangat dimungkinkan tidak dilaksanakan apabila para pihak tidak berkenan melaksanakannya.

Suatu peraturan perundang-undangan adalah aturan yang bersifat *regeling* dan mengatur masyarakat secara umum. Sehingga apabila terjadi disharmoni maka pengujian melalui lembaga yudisial seperti Mahkamah Agung lebih disarankan karena dapat memberi kepastian hukum dan sifat putusannya wajib dilaksanakan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas tanpa mengurangi rasa hormat pada pihak manapun, penulis memberi saran sebagai berikut:

1. Pemerintah dapat memaksimalkan upaya *executive preview* dalam mekanisme harmonisasi untuk mencegah terjadinya disharmoni peraturan perundang-undangan, mengingat setiap peraturan yang akan disahkan harus melalui tahapan harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM dan apabila dilakukan secara efektif dan teliti maka potensi disharmoni suatu peraturan perundang-undangan dapat diperkecil.
2. Pemerintah dapat melakukan simplifikasi peraturan perundang-undangan di masing-masing lembaga negara yakni mengurangi jumlah peraturan perundang-undangan yang tidak perlu atau bermasalah. Simplifikasi dapat dilakukan untuk mencegah *overlapping* (tumpang tindih) dan memangkas prosedur panjang yang bertele-tele.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Syahrizal. *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*. Depok: Kencana, 2009.
- Amin, Ahmed Shoim. "Konsep Mediasi dalam Hukum Islam". *Jurnal*, Vol. 2, Edisi 2, Juli, 2013.
- Amiruddin. Asikin Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Arofah, Lailatu. "Perdamaian dan Bentuk Lembaga Damai di Pengadilan Agama Sebuah Tawaran Alternatif". *Jurnal Mimbar Hukum*, No.63.
- Atmaja, Dewa Gede. "Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum". *Kertha Wicaksana*. Vol. 12, Nomor 2, Juli, 2018.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2015.
- Azhari. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press, 1995.
- Brouwer J.G. dan Schilder. *A Survey of Dutch Administrative Law*. Nijmegen: Ars Aequilibr, 1998.
- D, Evi Trisulo. *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*. Jakarta Pusat: Komisi Informasi RI Graha PPI, 2015.
- Danmadiyah, Shevierra. "Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM Dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi". Skripsi--Universitas Airlangga Surabaya, 2019.
- DAPP-Bappenas. *Pemetaan Hasil Identifikasi Terhadap UU Sektor yang Berpotensi Bermasalah*, yang disampaikan pada *Workshop* Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta, 5 Desember 2015.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2003.
- Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya, 2014.
- Faqih (al). *Komisi Informasi Reposisi dan Penguatannya*. Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jogjakarta: Gajahmada University Press, 2011.

- Haryanti, D. "Konstruksi Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau dari Teori Stufenbau". *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2015.
- Hastuti, Evi. "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi". *Gorontalo Law Review*. Vol. 3, Nomor 2, Oktober 2020.
- Hernoko, Agus Yudha. "Asas Proporsionalitas Sebagai Landasan Pertukaran Hak dan Kewajiban Para Pihak Dalam Kontrak Komersial". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 5, Nomor 3, November, 2016.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung (Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan)*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- HR, Ridwan. *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2017.
- Imam (al), Mawardi. *Aḥkām Sultānīyah Sistem Pemerintahan Khalifāh Islam*. Jakarta: Qisthi Press, 2015.
- , *Aḥkām Sultānīyah (Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam)* Terj. Abdul Hayyie al-Kattani. Jakarta: GEMA INSANI PRESS, 2000.
- Indroharto. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyāsah Kontekstualitas Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.
- Jailani, Imam Amrusi. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press, 2011.
- Khaldun, Allamah Abdurrahman bin Muhammad bin. *Mukaddimah Ibnu Khaldun*, Terj. Masturi Irham. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2011.
- Kusdarini, Eny. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Yogyakarta: UNY Press, 2011.
- Lubis, Suhrawardi K. *Hukum Ekonomi Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Ultra Vires Kewenangan Kemenkumham sebagai Pengadilan Non-Litigasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 1, Juni 2019.
- Mahkamah Agung RI. *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2018*. Jakarta: Tim Pokja Laporan MARI, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

- Nadeak, Vinchia Yohana Retta. "Singkronisasi Kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Dikaitkan dengan Kewenangan *Judicial Review* Mahkamah Agung". *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. VII, Edisi 1, Januari-Juni 2020.
- Notohamidjoyo, O. *Demi Keadilan dan Kemanusiaan: Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*. Jakarta: Gunung Mulia, 1975.
- Pratiwi, Cekli Setya. "Penjelasan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara" *Dokumen Penelitian JSSP*. Leiden-Jakarta, Mei 2016.
- Prodjodikiro, Wirjono. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT Eresco, 1971.
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyāṣah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Qomar, Nurul. "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, November 2012.
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UINSA PRESS, 2014.
- , *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam*. Yogyakarta: LKiS, 2018.
- Sirajuddin. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah Sejarah, Asas, Kewenangan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni, 1986.
- Syafrudin, Ateng. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggungjawab". *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.
- Usfunan, Virginia. "Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang". *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8, Nomor 8, 2020.
- Winarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008.
- Zada, Khamami. *Fiqh Siyāṣah (Doktrin dan Pemikiran Politik Islam)*. Erlangga, 2008.
- Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi

