

# ANALISIS MEKANISME PENYELESAIAN KONFLIK NORMA PERATURAN MENTERI TERHADAP UNDANG-UNDANG: URGENSI REKONSTRUKSI PENGATURAN

Oleh:

**Adam Tri Saputra**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Halu Oleo

<sup>1</sup>Email: adamtri0875@gmail.com

---

## ARTICLE INFO

### Article History:

Naskah Masuk : 6 Juni 2025

Naskah Direvisi : 15 Juni 2025

Naskah Disetujui : 17 Juli 2025

Tersedia Online : 21 Juli 2025

### Keywords:

*Norm Conflict, Resolution  
Mekanisme, Regulatory  
Reconstruction.*

### Kata Kunci:

Konflik Norma, Mekanisme  
Penyelesaian, Rekonstruksi  
Pengaturan.



*This is an open access article under the CC BY. SA*

*Copyright © 2025 by Author. Published by  
Samsara Publishing House*

## ABSTRACT

*This study aims to examine the juridical construction related to the mechanism for resolving norm conflicts within the Indonesian legal system, as well as to formulate strategies to strengthen mediation mechanisms in resolving norm conflicts in the future. The existence of differences in regulatory substance between Law Number 12 of 2011 in conjunction with Law Number 13 of 2022 and the Regulation of the Minister of Law and Human Rights Number 2 of 2019 has created ambiguity in determining the authority of institutions responsible for resolving norm conflicts between ministerial regulations and laws. This research employs a normative method with statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the current regulations regarding mechanisms for resolving norm conflicts within Indonesia's legal system remain inconsistent, resulting in legal uncertainty. Therefore, regulatory reconstruction is necessary to develop a robust, consistent, and procedural norm conflict resolution mechanism.*

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji konstruksi yuridis terkait mekanisme penyelesaian konflik norma dalam sistem perundang-undangan Indonesia, serta merumuskan strategi penguatan mekanisme mediasi dalam menyelesaikan konflik norma di masa mendatang. Adanya perbedaan substansi pengaturan antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 telah menimbulkan ambiguitas dalam menentukan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan konflik norma antara Peraturan Menteri terhadap Undang-Undang. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aturan mengenai mekanisme penyelesaian konflik norma dalam sistem perundang-undangan Indonesia masih belum konsisten sehingga berdampak pada ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, rekonstruksi pengaturan diperlukan untuk membangun mekanisme penyelesaian konflik norma yang kuat, konsisten dan procedural.

---

## I. PENDAHULUAN

Indonesia dikenal sebagai negara yang mengadopsi sistem hukum *civil law* (eropa kontinental) dan *common law* (anglo-saxon) secara bersamaan. Meski demikian, kecenderungan menjadikan ketentuan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang dibentuk oleh lembaga negara formal sebagai sumber hukum utama menjadikan Indonesia lebih identik dengan sistem eropa kontinental ketimbang sistem anglo-saxon. Karakteristik sistem eropa kontinental yang mengedepankan hukum tertulis sebagai dasar bertindak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara merupakan perwujudan dari dijunjung tingginya aspek kepastian hukum pada sistem tersebut. Sebaliknya, karakteristik sistem hukum anglo-saxon yang menggunakan putusan hakim (yurisprudensi) sebagai acuan utama dalam menyelenggarakan urusan publik merupakan penekanan dari pentingnya keterlibatan hakim dalam proses pembentukan dan penegakan hukum. Pada sistem anglo-saxon, hukum dibentuk berdasarkan prinsip *judge made law*, yaitu prinsip yang memberikan peranan besar kepada hakim untuk membentuk hukum melalui putusannya.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis peraturan perundang-undangan diakui secara hierarkis melalui Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyebutkan “*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*” Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan di atas, Pasal 9 ayat (1) juga mengakui peraturan perundangan-undangan lain yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, salah satunya adalah peraturan menteri. Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) *a quo* menunjukkan adanya kesistematian tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia dari yang paling tinggi hingga yang paling rendah.

Upaya menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada urutan pertama dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan bentuk penegasan bahwa Indonesia menganut konsep konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supremacy of constitution*). Sehingga seluruh peraturan perundang-undangan tidak boleh bertolak belakang dengan UUD 1945 sebagai norma yang paling tinggi dan paling mendasar (*grundnorm*). Dalam teorinya tentang stufenbau, Hans Kelsen merumuskan bahwa hukum/peraturan memiliki tingkatan yang saling berkorelasi antara peraturan satu dengan peraturan lainnya. Peraturan yang lebih tinggi adalah sumber bagi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan, sebagaimana asas yang berbunyi *lex superior derogate legi inferiori*.

Berkenaan dengan hal tersebut, Pasal 24A ayat (1) UUD 1945<sup>6</sup> menyebutkan secara *expressive verbis* bahwa penyelesaian konflik norma dilakukan di Mahkamah Agung (MA) selaku badan peradilan (*rechtspraak*) yang berwenang untuk memutus dugaan disharmonisasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>7</sup> Sejalan dengan ketentuan UUD 1945 di atas, Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU P3) menyatakan “*Dalam hal suatu Peraturan Perundang- undangan di bawah*

*Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung."*

Sementara itu, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi (selanjutnya disebut Permenkumham No. 2 Tahun 2019) dalam Pasal 2 menyatakan bahwa apabila terjadi disharmonisasi norma antara Peraturan Menteri dan Undang-Undang (UU), maka mekanisme penyelesaian dilakukan melalui mediasi. Secara *legal* historis, landasan utama diterbitkannya Permenkumham No. 2 Tahun 2019 adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang mana Pasal 7 UU *a quo* menyebutkan secara implisit bahwa kementerian memiliki fungsi melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Meski demikian, mekanisme penyelesaian konflik norma antara Peraturan Menteri dan Undang-Undang sebagaimana diatur pada Permenkumham No. 2 Tahun 2019 jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU P3 yang menentukan mekanisme penyelesaian konflik norma tersebut dilakukan oleh MA. Bukan tanpa alasan, hal ini dikarenakan Peraturan Menteri merupakan Peraturan Perundang-undangan yang berkedudukan di bawah Undang-Undang secara hierarkis.

Inkonsistensi pengaturan antara UU P3 dan Permenkumham No. 2 Tahun 2019 ihwal mekanisme penyelesaian konflik norma telah mengakibatkan ketidakjelasan acuan dalam menentukan lembaga manakah yang berwenang untuk memeriksa dan memutus disharmonisasi norma hukum antara Peraturan Menteri dan Undang-Undang dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Berdasarkan penjelasan di atas, penulis tertarik untuk membahas permasalahan hukum berkenaan dengan inkonsistensi pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian konflik norma dalam sistem perundang-undangan Indonesia.

## II. METODE

Penelitian ini menggunakan metode normative-yuridis yang menekankan pada kajian kepustakaan dengan dua pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan serta bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal (literatur) hukum yang dianalisis menggunakan teknik deskriptif-analitis dan evaluatif.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1 Pengaturan Ihwal Mekanisme Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri dan Undang-Undang dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia

Konstruksi berjenjang peraturan hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia mensyaratkan agar peraturan dengan kedudukan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi. Hal ini sudah menjadi prinsip umum dalam menentukan keabsahan suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga apabila terjadi pertentangan antara norma hukum (peraturan) yang satu dengan norma hukum yang lain, maka yang dinyatakan berlaku adalah norma hukum yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Dalam perkembangannya, kebingungan pun terjadi ketika hendak menentukan lembaga mana yang akan menyelesaikan konflik norma tersebut. Pasalnya terjadi perbedaan substansi pengaturan antara UU P3 dan Permenkum No. 2/2019.

Secara normatif, mekanisme penyelesaian konflik norma antara satu peraturan dengan peraturan lainnya *in casu* peraturan menteri dan UU diatur secara eksplisit

melalui UU P3. Untuk menyelesaikan konflik norma, hal pertama yang harus dilakukan adalah mengidentifikasi lembaga manakah yang memiliki kompetensi absolut untuk menyelesaikan konflik *a quo*. Secara hierarkis, peraturan menteri memiliki kedudukan yang lebih rendah dibanding UU.<sup>13</sup> Oleh karena itu, lembaga yang memiliki wewenang (*authority*) untuk menguji dan menyelesaikan konflik norma antara peraturan menteri dan UU dalam sistem perundang-undangan Indonesia adalah Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (2) yang menyatakan “*Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.*”

Permasalahan terjadi setelah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham RI) mengeluarkan Permenkumham No. 2 Tahun 2019 yang menempatkan peraturan menteri sebagai salah satu produk hukum yang diperiksa diuji keabsahannya melalui mekanisme mediasi. Permenkumham tersebut jelas bertentangan dengan UU P3 yang menentukan bahwa penyelesaian konflik norma antara peraturan perundang-undangan di bawah UU dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui jalur litigasi (peradilan). Perbedaan ketentuan antara UU P3 dengan Permenkumham No. 2 Tahun 2019 tersebut dapat digolongkan sebagai konflik norma vertikal (atas bawah) yang harus diselesaikan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam menentukan mekanisme penyelesaian konflik norma antara peraturan menteri dan UU di masa mendatang.

Lebih lanjut, untuk menyelesaikan inkonsistensi pengaturan di atas, terdapat asas preferensi hukum<sup>15</sup> yang dapat digunakan, yaitu:

- a. **Asas *Lex superior derogat legi inferiori***  
Asas ini berarti peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat atau kedudukan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang memiliki derajat atau kedudukan yang lebih rendah.
- b. **Asas *Lex posterior derogat legi inferiori***  
Asas ini memiliki arti peraturan perundang-undangan yang terbaru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih dulu dibuat.
- c. **Asas *Lex specialis derogat legi generali***  
Asas ini berarti peraturan perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang umum.

Berdasarkan 3 asas preferensi di atas, maka asas yang tepat untuk digunakan dalam menyelesaikan permasalahan inkonsistensi pengaturan antara UU P3 dengan Permenkumham No. 2 Tahun 2019 adalah asas *lex superior derogat legi inferiori*. Dengan demikian, mekanisme pengujian dan penyelesaian konflik norma antara peraturan menteri dan UU dalam sistem perundang-undangan Indonesia tetaplah dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review*, bukan oleh administrator pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (saat ini Kementerian Hukum) secara non-litigasi. Hal ini dikarenakan kedudukan UU P3 lebih tinggi derajatnya daripada Permenkumham No. 2 Tahun 2019.

### **3.2 Sub Pembahasan Kedua Penguatan Mekanisme Mediasi dalam Penyelesaian Konflik Norma Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang**

Perbedaan substansi pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian konflik norma merupakan fenomena yang sukar untuk tidak diakui dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Meskipun secara normatif telah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UU P3 bahwa penyelesaian konflik norma antara peraturan di bawah UU dengan UU dilakukan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung, realitasnya pemerintah (*government*) merumuskan penyelesaian secara non-litigasi (mediasi) sebagai mekanisme baru dalam sistem perundang-undangan Indonesia melalui Permenkumham No. 2 Tahun 2019. Dalam perkembangannya, kebijakan tersebut telah menimbulkan permasalahan baru dikarenakan menabrak prinsip hierarki norma hukum khususnya asas yang berbunyi *lex superior derogat legi inferiori*.

Kendati demikian, upaya untuk mendorong penyelesaian konflik norma melalui mekanisme mediasi bukanlah gagasan yang keliru apabila dikonversi secara proporsional dan memiliki legitimasi hukum yang kuat. Ketiadaan landasan yuridis formal menjadi sebab utama lemahnya implementasi penyelesaian konflik norma secara mediasi. Lebih lanjut, seharusnya mekanisme mediasi tidak diposisikan sebagai pengadilan semu (*quasi judicial*), tetapi sebagai prosedur administratif yang berfungsi untuk menyeleraskan komunikasi antar lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dengan demikian, mekanisme mediasi oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dapat dijadikan sebagai langkah awal sebelum problematika konflik norma diajukan ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan hal tersebut, penguatan mekanisme mediasi harus dimulai dengan pendelegasian wewenang oleh UU P3 kepada kementerian terkait agar keberadaan mekanisme tersebut tidak bertentangan dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*. Selain memberikan legalitas yang pasti, pendelegasian wewenang juga dapat menghilangkan ambiguitas antara wewenang administratif lembaga eksekutif dengan kewenangan konstitusional Mahkamah Agung sebagai badan peradilan. Lebih lanjut, penyelesaian konflik norma melalui mekanisme mediasi tidak sepatutnya diinterpretasikan sebagai substitusi terhadap wewenang uji materiil Mahkamah Agung.

Sebaliknya, manakala ditinjau menggunakan perspektif hukum administrasi negara, mekanisme mediasi hanya merupakan sarana penyelesaian dengan hasil yang bersifat rekomendatif. Artinya, apabila para pihak yang mendalilkan telah terjadi konflik norma antara peraturan menteri dengan UU tidak puas terhadap hasil mediasi, mekanisme *judicial review* tetap menjadi forum final penyelesaian konflik norma.

Di sisi lain, penguatan mekanisme mediasi sangat mendesak dan relevan jika dikaitkan dengan perkembangan sistem administrasi pemerintahan modern yang menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang responsif, serta berbasis efisiensi dan efektifitas kerja lembaga negara. Kelemahan mendasar dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejatinya bukan hanya terletak pada potensi disharmonisasi norma, melainkan pada minimnya ruang formal untuk membangun komunikasi regulatif antar instansi pembentuk peraturan. Dalam konteks ini, mediasi bukan hanya berfungsi sebagai forum penyelesaian konflik, melainkan sebagai *instrumental mechanism* untuk membangun budaya pembentukan peraturan perundang-undangan demokratis, partisipatif, dan akuntabel.

Mengacu pada perkembangan *administrative justice* di negara-negara dengan sistem hukum yang lebih mapan seperti Jerman dan Belanda, dapat ditemukan bahwa mekanisme mediasi dikonversi secara proporsional dalam desain kelembagaan negara guna mencegah masuknya persoalan administratif ke ruang pengadilan. Konsep ini dikenal sebagai *pre-trial settlement* dalam kerangka *good governance*.<sup>20</sup> Secara implementatif, forum semacam ini tidak mengurangi kewenangan *judicial review*, tetapi justru memperkuat sistem penyelesaian konflik norma secara integral dalam satu sistem hukum yang harmonis.

Lebih lanjut, penguatan mekanisme mediasi adalah manifestasi nyata dari upaya merekonstruksi praktik negara hukum (*rechstaat*) modern yang tidak hanya berdiri di atas supremasi hukum, tetapi juga menjunjung tinggi aspek kepastian dan kemanfaatan hukum. Penempatan mekanisme mediasi merupakan bentuk pengakuan bahwa Indonesia sebagai negara modern tidak selalu memosisikan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi. Di sisi lain, gagasan penguatan mekanisme mediasi ini selaras dengan *doctrine of administrative efficiency*, yang menekankan penyelesaian administrasi harus didahulukan dalam praktik ketatanegaraan modern. Dengan demikian, rekonstruksi pengaturan dengan tujuan menguatkan mekanisme mediasi dalam penyelesaian konflik norma antara peraturan menteri dan UU merupakan langkah strategis dalam membangun sistem hukum nasional yang lebih responsif.

#### IV. SIMPULAN

Inkonsistensi substansi pengaturan antara UU No. 13 Tahun 2022 dengan Permenkumham No. 2 Tahun 2019 merupakan bentuk nyata dari disharmonisasi vertikal yang mencederai prinsip kepastian hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Sesuai mandat asas *lex superior derogat legi inferiori*, maka Permenkumham No. 2 Tahun 2019 yang kedudukannya lebih rendah dibanding UU No. 13 Tahun 2022, harus dikesampingkan. Kemudian, dalam kerangka membangun negara hukum modern, penguatan mekanisme mediasi sebagai formula baru harus didudukkan secara proporsional demi mewujudkan sistem hukum yang harmonis dan efisien. Untuk itu rekonstruksi pengaturan berbasis norma undang-undang perlu dilakukan, agar mekanisme mediasi memiliki legitimasi yang kuat secara yuridis formal.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Andi Hamzah. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Hadjon, Pilipus M. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

##### Jurnal Ilmiah

- Ahmad Redi. *Penyelesaian Konflik Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*. *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 3 (2017): 225-237. <https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.63>.
- Andi Muchtar. "Good Governance dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, no. 2 (2017): 199-213. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i2.89>.
- Andryan, A. *Implikasi Putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18 no. 3 (2018), 367-380. DOI: <https://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.367-380>
- Dwi Putri Cahyani. "Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 13, no. 2 (2018): 305-318. <https://doi.org/10.33059/jhsk.v13i2.826>.
- Rahmi Handayani. "Konflik Peraturan Perundang-Undangan: Kajian atas Mekanisme Penyelesaiannya dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 853-870. <https://doi.org/10.31078/jk1545>.
- Siti Rohani. "Optimalisasi Peran Lembaga Pengawas dalam Mewujudkan Good Governance." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 2 (2020): 287-305. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i2.502>.
- Simanjuntak, E. (2018). *Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI*. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2(3), 337-356. DOI: <https://dx.doi.org/10.25216/JHP.2.3.2013.337-356>
- T. Koopmans. "Constitutional Review in Western Europe." *The American Journal of Comparative Law* 35, no. 1 (1987): 53-66. <https://doi.org/10.2307/840157>.

##### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).  
Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang Undangan Melalui Media.