

ANALISIS KRITIS KEWENANGAN KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI MEDIASI

Ade Kosasih

Fakultas Syariah IAIN Bengkulu
Jalan Raden Fatah Kota Bengkulu
Pos-el: Adeindrakosasih@iainbengkulu.ac.id

A. Majid Ali

Jl. Pembangunan No.1, Padang Harapan, Kec. Gading Cempaka, Kota Bengkulu
Pemerintahan Daerah Provinsi Bengkulu
Pos-el: Majidali@gmail.com

Abstract: The many regulations in Indonesia make it difficult to realize harmonization of law, even what happens is the opposite, namely the emergence of conflicting legal norms between laws and regulations. Conflict of norms results in legal uncertainty. Therefore, the Ministry of Law and Human Rights as the leading sector in the development of national law initiates the settlement of conflict of norms / disharmony in legislation through mediation. However, the resolution of norm conflicts through mediation is an anomaly from resolving norm conflicts that are generally known. In addition, the authority of the Ministry of Law and Human Rights as a mediator in resolving conflicting norms is also a polemic. Analysis through a conceptual approach and legislation in this paper shows that although the function of fostering national law lies with the Ministry of Law and Human Rights, the Ministry of Law and Human Rights is not authorized to resolve conflicts of laws and norms, even through mediation. The function of developing national law is only limited to evaluating the draft laws and regulations. Based on Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Regulations and Regulations, the resolution of conflicting norms of laws and regulations under the law can only be done through judicial review to the Supreme Court.

Keywords: Dispute; Regulation; Mediation

Abstrak: Banyaknya peraturan perundang-undangan di Indonesia menyebabkan sulitnya mewujudkan harmonisasi hukum, bahkan yang terjadi justru sebaliknya yaitu munculnya konflik norma hukum antarperaturan perundang-undangan. Konflik norma tersebut mengakibatkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, KemenkumHAM sebagai *leading sector* pembinaan hukum nasional menginisiasi penyelesaian konflik norma/disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi. Namun, penyelesaian konflik norma melalui mediasi ini merupakan anomali dari penyelesaian konflik norma yang telah dikenal pada umumnya. Selain itu, kewenangan KemenkumHAM sebagai mediator dalam penyelesaian konflik norma juga menjadi polemic. Analisis melalui pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan dalam tulisan ini menunjukkan bahwa walaupun fungsi pembinaan hukum nasional berada pada KemenkumHAM, namun KemenkumHAM tidak berwenang menyelesaikan konflik norma peraturan perundang-undangan, sekalipun melalui mediasi. Fungsi pembinaan hukum nasional tersebut hanya sebatas melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyelesaian konflik norma peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* kepada Mahkamah Agung.

Kata Kunci: Sengketa; Regulasi; Mediasi

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara hukum (*recht staat*) yang menganut tradisi hukum *civil law* yang biasanya terdapat pada negara-negara eropa kontinental seperti Belanda, Jerman, Prancis, dan Italy. Salah satu ciri *recht staat* adalah penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheids van bestuur*) yang dalam perkembangannya menjadi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheids van bestuur*). Hal ini tidak terlepas dari pengaruh hukum kolonial dari Belanda yang diterapkan melalui asas *concordantie* sebagai landasan diberlakukannya hukum Belanda di Hindia Belanda. Kondisi tersebut, lambat laun mengikis tradisi hukum asli Indonesia yang lebih menitikberatkan pada hukum adat.

Sebagai penganut tradisi hukum yang lebih menitikberatkan pada hukum tertulis sebagai sendi utama dan *prevael* terhadap hukum tidak tertulis,¹ maka kebutuhan akan banyaknya hukum tertulis menjadi sebuah keniscayaan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga jumlah produk hukum di Indonesia mengalami peningkatan jumlah yang sangat pesat dari waktu ke

waktu. Pada saat ini, Indonesia mencoba untuk menata negara ini menjadi negara hukum demokrasi dengan membentuk aturan-aturan baru.²

Di bidang perundang-undangan, pada saat ini terdapat kecenderungan pembentukan peraturan perundang-undangan secara berlebihan tanpa melihat dan memperhatikan arah prioritas pembangunan nasional.³ Akibat lebih lanjut, banyak ditemukannya pengaturan norma hukum yang bertentangan satu sama lain, baik antarproduk hukum yang sejenis, maupun antara produk hukum yang berbeda. Baik antara produk hukum yang satu dengan yang lainnya, maupun pertentangan atau konflik norma dalam satu produk hukum itu sendiri. Konflik norma hukum yang berupa disharmoni norma tersebut menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum yang dapat berdampak buruk bagi penyelenggaraan pemerintahan maupun penegakan hukum.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa konsep.⁴ Secara

¹ Ade Kosasih, *Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain Legal Drafting*, (Bogor: Herya Media, 2016), h. 1-2.

² Ade Kosasih, *Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis*, (Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, 2018), h. 40.

³ M. Ilham F. Putuhena, *Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif*, (Jurnal Recht Vinding, Vol. 3 No. 2 Tahun 2013), h. 387.

⁴ Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jurnal Perspektif, Vol. XXI No. 3 Tahun 2016, September) h. 227.

teoretis jika suatu norma hukum bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, maka menurut teori tangga (*stufen theorie*) norma hukum yang lebih tinggi dapat mengenyampingkan norma hukum yang lebih rendah sesuai dengan asas hukum *lex superiore derogat lex inferiore*. Begitu pula jika norma hukum yang umum bertentangan dengan norma hukum yang khusus, maka norma hukum khusus dapat mengenyampingkan norma hukum umum berdasarkan asas *lex specialist derogat lex generalis*, pun demikian terhadap norma hukum yang baru bertentangan dengan norma hukum yang lama, maka norma hukum yang baru dapat mengenyampingkan norma hukum yang lama (*lex posteriore derogat lex apriore*), sepanjang kedua jenis produk hukum tersebut sama dan sederajat. Namun dalam praktiknya asas-asas hukum tersebut terbentur pada asas hukum lainnya, yaitu asas hukum *het vermoeden van rechtmatigheids* atau di Indonesia dikenal dengan istilah asas praduga keabsahan atau asas praduga *rechtmatig*.

Asas *het vermoeden van rechtmatigheids* yang dalam bahasa latinnya *persumptio iustae causa* ini menghendaki bahwasanya suatu aturan atau norma hukum haruslah tetap dianggap sah sebelum adanya pembatalan atau pernyataan tidak sah oleh organ atau

jabatan yang berwenang. Artinya, walaupun secara nyata suatu norma hukum tersebut bertentangan dengan norma hukum lain, maka mau tidak mau, atau suka tidak suka norma hukum tersebut tetap berlaku dan harus ditaati. Persoalannya adalah jika dua norma hukum berbeda pengaturannya terhadap satu hal yang sama, maka norma hukum yang mana yang harus diikuti, sehingga kembali lagi ke asas hukum *lex superiore derogat lex inferiore* atau *lex specialist derogat lex generalis*, atau *lex posteriore derogat lex apriore*, atau *lex systematic*. Dengan demikian, jelaslah bahwa konflik norma hukum bagaikan lingkaran setan yang berputar-putar, dari awal ke ujung dan kembali ke awal lagi tanpa ada akhir.

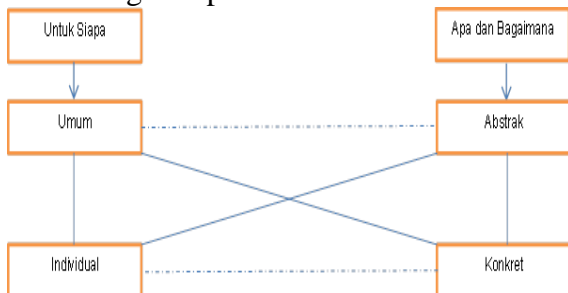
Menyikapi hal tersebut, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (KemenkumHAM) sebagai leading sector di bidang perundang-undangan telah menginisiasi penyelesaian konflik norma hukum melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui

Mediasi. Namun hal tersebut menjadi polemik yang menimbulkan pertanyaan terhadap kedudukan dan kewenangan KemenkumHAM dalam penyelesaian konflik norma tersebut.

Pembahasan

Karakteristik Norma dan Jenis Produk Hukum

Setiap produk hukum memiliki karakteristik norma hukum, dan norma hukum itu pula yang menentukan jenis-jenis produk hukum. Namun demikian, dalam tata hukum Indonesia kerancuan penamaan suatu produk hukum masih sering terjadi, seperti norma hukum yang umum dan abstrak tetapi produk hukumnya dinamakan keputusan, atau sebaliknya ada norma hukum yang bersifat individual dan konkret tetapi dinamakan peraturan. Hal ini dikarenakan dalam pembentukan dan penamaan produk hukum tersebut tidak memperhatikan karakteristik dari norma hukum yang dibuat. Secara teoretis norma hukum memiliki karakter yang dapat digambarkan dalam bagan seperti di bawah ini:⁵



⁵ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketigabelas, (Yogyakarta: UGM Press, 2019), h. 125.

1. Umum dan Abstrak artinya norma hukum tersebut berlaku umum untuk setiap orang dan norma hukum tersebut tidak menentukan peristiwa hukumnya, baik tempat, waktu, maupun perbuatan hukumnya secara konkretnya. Norma hukum umum dan abstrak ini terdapat dalam produk hukum dengan jenis peraturan perundang-undangan (*regeling*). Peraturan perundang-undangan ini terbagi lagi menjadi dua yaitu produk legislatif (*legislative act*) dan produk regulatif (*executive act*). Menurut Jimly Asshiddiqie, produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh, dan/atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai legislator maupun *co-legislator*. Dalam sistem hukum Indonesia lembaga legislator utama atau legislatif utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perkataan legislator utama penting untuk membedakannya dengan lembaga legislatif yang bersifat penunjang ataupun disebut *co-legislator* belaka. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), misalnya karena kedudukannya tidak setara dengan DPR, tidak dapat disebut sebagai legislator utama. Sifat kelembagaannya hanya menunjang sebagai *auxiliary organ* terhadap fungsi

legislatif DPR.⁶ Dengan demikian, produk legislatif adalah undang-undang. Sedangkan prodeuk regulatif adalah produk pengaturan (regulasi) oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksudkan itu ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya.⁷

2. Individual dan Konkret artinya norma hukum tersebut berlaku secara khusus terhadap subyek hukum tertentu yang telah dinyatakan di dalam norma hukum tersebut dan peristiwa hukumnya pun jelas, baik tentang waktu dan wilayah atau tempat, maupun perbuatan hukumnya. Norma hukum yang bersifat individual dan konkret ini dapat ditemui pada produk hukum yang disebut dengan penetapan administratif (*beschikking*), atau yang lebih familier di Indonesia dengan sebutan Keputusan Tata Usaha Negara. Selain itu norma hukum yang bersifat individual dan konkret ini juga dapat ditemui dalam

Putusan (*vonis*) pengadilan dan Perjanjian (*contract*).

3. Umum dan Konkret artinya norma hukum tersebut berlaku umum namun peristiwa hukumnya dinyatakan secara jelas misalnya rambu-rambu lalu lintas. Pada rambu lalu lintas berlaku untuk umum dan aturannya jelas sesuai dengan gambar atau simbol yang ada pada rambu tersebut. Biasanya norma hukum umum dan konkret ini terdapat pada produk hukum yang berjenis peraturan kebijaksanaan seperti Surat Edaran atau Instruksi. Ada berbagai istilah yang dipergunakan untuk menyebut peraturan kebijaksanaan yaitu antara lain *beliefs regel*, *pseudo wetgeving*, *spiegel recht*.⁸ Disebut peraturan kebijaksanaan, karena peraturan tersebut dibentuk berdasarkan *freies ermessens* atau yang lebih dikenal dengan istilah diskresi. Diskresi lahir dalam keadaan dimana aturan yang ada tidak memadai untuk mengatasi suatu persoalan. Menurut Van Kreveld dalam Hotma P Sibuea, mengemukakan bahwa peraturan kebijakan, langsung atau tidak langsung, tidak berdasar pada ketentuan *formale wet* (undang-Undang) ataupun *ground wet* (Undang-Undang Dasar) yang memberikan

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 20.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara ...*, h. 26.

⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 167.

kewenangan mengatur sehingga peraturan kebijakan tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam *wet*.⁹ Hal ini dapat disebabkan karena aturan tersebut belum lengkap, tidak jelas, atau belum ada aturannya, organ atau jabatan yang menjadi leading sector atas masalah tersebut kemudian menerbitkan peraturan kebijaksanaan (*beliefs regel*). Menurut Ridwan HR, peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.¹⁰ Namun dalam kasus tertentu, *freies ermessens* dapat hadir dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dibentuk berdasarkan hak prerogatif Presiden, ataupun dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, maupun Peraturan Kepala Daerah, sepanjang hal tersebut dilandasi oleh ketidakmampuan aturan yang ada mengakomodir permasalahan yang datang secara

mendadak dan demi kemanfaatan hukum (*doelmatigheids*).

4. Individual dan Abstrak artinya norma hukum tersebut berlaku hanya untuk subyek hukum tertentu namun peristiwa hukumnya abstrak, misalnya izin gangguan. Izin gangguan diberikan untuk subyek hukum tertentu namun jenis gangguannya tidak dijelaskan secara konkret.

Di dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi maupun penggantinya yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi, secara jelas ditegaskan bahwa peraturan tersebut diperuntukan bagi penyelesaian sengketa atau disharmoni peraturan perundang-undangan (*regeling*). Artinya, produk hukum yang menjadi obyek penyelesaian sengketa atau disharmoni tersebut jenisnya adalah peraturan perundang-undangan atau *regeling*.

Secara normatif, jenis *regeling* di Indonesia telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi:

⁹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), h. 104.

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 183.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten.

Ketujuh peraturan perundang-undangan tersebut merupakan peraturan pokok atau primer dalam tata hukum Indonesia, hal ini ditegaskan kembali dalam ketentuan pada ayat (2) yang berbunyi: “kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Artinya, asas hukum *lex superiore derogat lex inferiore* dalam teori Hans Kelsen tentang norma hukum yang disebut *stufen theorie* berlaku pada peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sedangkan peraturan tambahan atau sekunder yang sifatnya penunjang (*auxilliary*) yaitu peraturan selain ketujuh jenis peraturan tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) yang berbunyi:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkatnya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dasar keabsahan suatu norma ditentukan yang paling tinggi tingkatannya.¹¹ Norma yang menentukan perbuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma *inferior*. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (*superior*) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.¹² Kedudukan Peraturan Menteri dalam sistem perundang-undangan Indonesia sifatnya hanyalah sebagai peraturan penunjang, yang secara hierarkis dan kekuatannya berada di bawah Peraturan

¹¹ Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, (Jurnal Hukum No. 1 Vol 13 Januari 2006; 27-37), h. 30.

¹² Zaka Frima Aditya dan M. Reza Winata, *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jurnal Negara Hukum: Vol 9, No. 1, Juni 2018), h. 80.

Daerah. Namun di dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi, mengatur bahwa:

“Jenis peraturan perundang-undangan yang diperiksa melalui Mediasi adalah:

- a. Peraturan Menteri;
- b. Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian;
- c. Peraturan dari lembaga nonstruktural; dan
- d. Peraturan Perundang-Undangan di Daerah”.

Sedangkan diketahui bahwasanya jenis peraturan perundang-undangan di daerah meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota. Artinya, peraturan daerah yang seharusnya berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dari Peraturan Menteri, namun dalam kenyataannya dapat diuji legalitas atau keabsahannya oleh KemenkumHAM. Hal ini tersirat dari frase “diperiksa” dalam ketentuan Pasal 2 PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tersebut.

Hak Menguji (*Toetsingsrecht*)

Fungsi *review* sesungguhnya telah pula menjadi kajian di Indonesia.¹³ Ph. Klientjes sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, membedakan hak menguji dalam dua macam yaitu:¹⁴

- a. Hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*); dan
- b. Hak menguji material (*materiale toetsingsrecht*).

Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Fatmawati menyatakan bahwa pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.¹⁵ Sedangkan hak uji material adalah suatu wewenang untuk memeriksa dan menilai isi, apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹⁶

Secara umum lembaga yang berhak menguji peraturan perundang-

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

¹⁴ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 6

¹⁵ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), h. 5.

¹⁶ Sri Soemantri, *Hak Uji ...*, h. 11.

undangan menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda yaitu pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), pengujian oleh badan yang bersifat politik (*political review*), dan pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).¹⁷ Adapun dimaksud dari Bagir Manan dengan *political review* saat ini lebih dikenal dengan istilah *legislative review*, sedangkan yang dimaksud dengan *administrative review* disebut juga oleh sebagian kalangan dengan istilah *executive review*.

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

perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi, pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar oleh Mahkamah Konstitusi ini disebut *constitutional review*. Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi disebut sebagai pengawal undang-undang dasar (*the guardian of the constitution*). Sedangkan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang mulai dari Peraturan Pemerintah sampai dengan peraturan Kepala Desa merupakan kewenangan Mahkamah Agung, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung ini disebut *legalitas review*. Oleh karenanya Mahkamah Agung disebut pengawal undang-undang (*the guardian of the law*).

Sebagaimana telah dibahas di atas, bahwasanya selain *judicial review*, terdapat juga model pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislatif (*legislative review*) dan pengujian yang dilakukan oleh eksekutif (*executive review*). *Legislative review* adalah uji materil yang dilakukan lembaga legislatif terhadap peraturan perundang-undangan.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 73.

Dalam konteks Indonesia, *legislative review* dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).¹⁸ Menurut Victor Immanuel W. Nalle, berdasarkan Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI 1945), peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang dibuat oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR. Dalam mekanisme inilah DPR memiliki peran *legislative review*.¹⁹

Menurut Penulis, bentuk *legislative review* oleh DPR tidak hanya terhadap Perppu yang jelas-jelas wajib membutuhkan persetujuan dari DPR saja, namun *legislative review* juga meliputi pengujian terhadap undang-undang itu sendiri. *Legislative review* terhadap suatu undang-undang yang merupakan produk legislatif (*legislative act*) dapat dilakukan dalam bentuk perubahan/revisi, dan dapat juga dalam bentuk pencabutan, baik sekedar mencabut *an sich* maupun pencabutan dengan disertai penggantian. Kewenangan *legislative review* terhadap produk legislatif (*legislative act*) oleh lembaga legislatif (DPR) dilakukan berdasarkan asas *contrarius actus*. Artinya, jika suatu lembaga diberi kewenangan

untuk menerbitkan atau mengeluarkan suatu produk hukum, maka dia juga berwenang untuk mencabut, membatalkan, mengubah, maupun menggantinya. Asas *contrarius actus* ini juga disamakan dengan asas *oto correction/self correction*.

Berbeda dengan *judicial review* undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi yang menjadikan undang-undang dasar sebagai alat uji konstitusionalitas suatu undang-undang, maka *legislative review* tidak menguji konstitusionalitas suatu undang-undang. Alat uji yang dijadikan oleh lembaga legislatif adalah kepentingan politik (*political interest*). Hal ini dikarenakan lembaga legislatif merupakan lembaga politik yang penuh dengan berbagai kepentingan politik dari partai politik yang memiliki ideologi dan *flatfrom* yang berbeda-beda.

Sedangkan *executive review* adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan/atau keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Dalam konteks Indonesia *executive review* terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat dilakukan. Hal ini jelas diatur dalam Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”.

¹⁸ Imam Subechi, *Judicial Review di Indonesia*, (Majalah Hukum Varia Peradilan, Tahun XXVI Nomor 299 Oktober 2010), h. 19-20.

¹⁹ Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materiil*, (Malang: Setara Press, 2013), h. 29-30.

Selanjutnya ketentuan tersebut dipertegas kembali dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi: “Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Artinya, *judicial review* merupakan satu-satunya cara dalam melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan teori *machten scheidung* (pemecaran kekuasaan), di mana hubungan kewenangan antarlembaga negara berdasarkan mekanisme *check and ballances*.²⁰

Keberadaan lembaga negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang bergerak melaksanakan perannya sesuai amanat konstitusi merupakan simbol harmonisasi dari konstitusi dalam hal kehidupan ketatanegaraan dalam menciptakan sistem pemerintahan yang baik, sehat dan kondusif berdasarkan amanat rakyat.²¹

Analisis Kewenangan KemenkumHAM

Kehadiran PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi, dapat dimaklumi sebagai upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengalami konflik norma antarperaturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dalam konsideran PermenkumHAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi sebelum diganti dengan PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi, berbunyi: dalam penyelenggaraan pemerintahan ditemukan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia. Untuk menegakkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum dan untuk mengatasi kondisi tersebut, perlu mengatur tata cara penyelesaian sengketa peraturan

²⁰ Ade Kosasih, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jurnal Mizani Vol. 26 No. 2 Agustus 2016), h. 134-135.

²¹ Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jurnal Konstitusi Vol.7 No. 5 Oktober 2010), h. 123

perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi”. Dengan demikian, kehadiran PermenkumHAM tersebut dilatarbelakangi oleh alasan pembinaan hukum nasional.

Dasar kewenangan KemenkumHAM adalah Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf “f” PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 menyatakan bahwa salah satu fungsi KemenkumHAM adalah “pelaksanaan pembinaan hukum nasional”. Fungsi pembinaan hukum nasional tersebut kemudian dipertegas di dalam Pasal 39 huruf “b” yaitu meliputi: “pelaksanaan analisis dan “evaluasi hukum”, perencanaan, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum”. Aspek kewenangan tersebut penting dicermati, karena menurut Jimly Asshiddiqie, apabila kekuasaan dari suatu otoritas publik dianggap berlebihan atau melampaui kewenangannya sendiri, maka peraturan yang ditetapkan di luar kewenangannya itu tidak sah karena alasan *ultra vires*.²²

Berdasarkan ketentuan tersebut, secara eksplisit tidak ditemukan kewenangan KemenkumHAM untuk melakukan pengujian terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Namun,

KemenkumHAM memiliki kewenangan untuk melakukan “evaluasi” terhadap peraturan perundang-undangan. “Evaluasi” itu sendiri haruslah dimaknai sebagai pengujian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, bukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku dan mengikat. Artinya, evaluasi yang dapat dilakukan oleh KemenkumHAM bersifat preventif yang disebut sebagai *executive “preview”*, bukan *executive review*, sehingga potensi disharmoni peraturan perundang-undangan (konflik norma) dapat diminimalisir.

Dalam perspektif negara kesatuan (*unitary state*), kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah merupakan suatu hal yang logis dan wajar dilakukan. Khusus kontrol di bidang peraturan perundang-undangan, kontrol tersebut terbatas hanya bersifat “evaluasi” terhadap “rancangan” peraturan perundang-undangan (*preview*), namun tidak dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku dan mengikat umum (*review*), karena kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan eksklusif dari Mahkamah Agung.

Khusus terhadap Peraturan Daerah, maka harus dipahami bahwa dalam konteks NKRI, Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan otonom,

²² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 150.

yaitu kewenangan untuk “mengatur” dan mengurus rumah tangga daerahnya yang menjadi urusan daerah atas prakarsa sendiri, sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah masing-masing. Wujud dari kewenangan mengatur tersebut adalah kewenangan membentuk peraturan daerah. Jadi, jika kewenangan *executive review* diberikan kepada Pemerintah Pusat dalam hal ini KemenkumHAM, itu sama saja mencederai prinsip otonomi daerah.

Selain itu, bagaimanapun Peraturan Daerah merupakan produk legislasi antara Kepala Daerah dengan DPRD yang sama halnya dengan undang-undang yang dibentuk oleh Presiden bersama-sama DPR yang merupakan representasi dari kehendak rakyat. Perbedaan hanya pada yurisdiksi atau wilayah hukumnya saja. Artinya, pembatalan Peraturan Daerah sebagai produk legislasi oleh pemerintah, sama saja dengan pencideraan terhadap nilai-nilai demokrasi. Lain halnya dengan *judicial review* yang kewenangan Mahkamah Agung diperoleh secara atributif dan cerminan dari negara hukum (*rechtstaat*) yang salah satu unsurnya menurut Frederick Julius Stahl adalah, adanya pemencaran kekuasaan (*machten scheidung*).

Beberapa Catatan Mengenai Penyelesaian Disharmoni Melalui Mediasi

Terbitnya PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi, mengindikasikan adanya keinginan KemenkumHAM untuk memiliki kewenangan *executive review* khususnya terhadap Peraturan Daerah, namun dilakukan dengan cara yang berbeda yaitu melalui keputusan yang dibentuk dalam proses mediasi yang sifatnya berupa “kesepakatan para pihak” atau dalam hal tidak tercapai kesepakatan keputusannya berupa “rekomendasi”.

Biasanya penyelesaian dengan upaya mediasi ini yang ditempuh, karena bangsa Indonesia adalah bangsa yang lebih suka cara-cara musyawarah ketimbang bersengketa.²³

Jika hasil mediasi tersebut berupa kesepakatan, maka semakin kabur lah aspek hukum penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan, karena dihasilkan dari sebuah kompromi an sich. Semestinya, konflik norma hukum tidak dapat diselesaikan secara kompromi, karena hal tersebut bukan menyangkut hak-hak keperdataan melainkan

²³ Ade Kosasih, *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Akibat Penjatuhan Hukuman Disiplin*, (Jurnal Mizani, Vo. 4 No. 2 2017), h. 117.

menyangkut kepentingan publik. Konflik norma hukum esensinya menyangkut keabsahan norma, sehingga keabsahannya harus diuji dengan mengikuti kaidah-kaidah pengujian suatu norma hukum. Artinya, harus ada alat uji yang jelas, misalnya alat uji keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara alat ujinya adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemen beginsel van behourlijk bestuur*).

Jika *beschikking* alat ujinya peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemen beginsel van behourlijk bestuur*), maka peraturan perundang-undangan alat ujinya selain peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga nilai-nilai moralitas yang bersifat fundamental seperti nilai-nilai kesusilaan, nilai keadilan, nilai kemanfaatan, dan hak asasi manusia. Artinya, alat uji suatu peraturan perundang-undangan adalah meliputi hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.

Selain keputusan mediasi berupa “kesepakatan para pihak” yang kurang tepat dalam penyelesaian konflik norma hukum, proses mediasi itu sendiri dilakukan di luar kelaziman dari praktik mediasi pada umumnya. Jika dicermati, proses mediasi tersebut menyerupai proses permohonan (*voluntair*) terhadap

keputusan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) yaitu meliputi:

- a. mendengarkan keterangan Pemohon dan Pihak Terkait;
- b. mendengarkan pendapat hukum para Ahli;
- c. melakukan klarifikasi kepada Para Pihak; dan
- d. menyimpulkan dan membacakan hasil Mediasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, proses mediasi tersebut lebih tepat disebut peradilan semu (*pseudo/quasi rechtspraak*), karena mediator dalam kenyataannya tidak sekedar menyimpulkan dan membacakan namun juga dapat mengambil keputusan, walaupun hanya bersifat rekomendasi. Disebut proses peradilan semu, karena memenuhi unsur-unsur peradilan sedangkan dikatakan semu karena tidak dilakukan oleh lembaga yang independen dan imparcial, yaitu lembaga peradilan (*yudikatif*). Adapun unsur suatu peradilan menurut Rahmat Soemitro meliputi:²⁴

- a. Adanya aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;

²⁴ Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1976), h. 7-10.

- b. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkret;
- c. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak; dan
- d. Adanya suatu aparat yang berwenang memutuskan perselisihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (1) tersebut, tidak ditemui adanya proses perundingan antarpihak yang lazim terjadi dalam mediasi pada umumnya. Bahkan Majelis Mediator dapat menjatuhkan keputusan sepihak berupa rekomendasi jika salah satu pihak tidak hadir. Kewenangan ini persis dengan kewenangan Hakim dalam menjatuhkan putusan *verstek* dalam hukum acara perdata maupun hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Itu artinya Majelis Mediator memiliki kewenangan mengambil keputusan, sedangkan seharusnya dalam proses mediasi tidak ada istilah *verstek*, yang ada keputusan sepakat artinya mediasi berhasil dan keputusan tidak sepakat atau jika salah satu pihak tidak hadir maka mediasi disebut gagal. Oleh karena itu, jika mediasi gagal, maka harus disediakan saluran lainnya melalui proses *judicial review* ke Mahkamah Agung sebagai muara terakhir. Namun, nyatanya rekomendasi tersebut merupakan tahap akhir dari proses mediasi. Dengan demikian, jelaslah bahwasanya mediasi

yang dimaksud adalah suatu *executive review*.

Selanjutnya, jika dicermati eksekusi rekomendasi KemenkumHAM tersebut menyerupai eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (sebelum perubahan). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 17 PermenkumHAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi yang berbunyi:

- (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan, Menteri menyusun Rekomendasi berdasarkan laporan hasil Mediasi.
- (2) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Para Pihak untuk dilaksanakan paling lambat 60 (enam puluh) hari kalender sejak diterimanya Rekomendasi.
- (3) Dalam hal Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan, Rekomendasi disampaikan kepada Presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak jangka waktu pada ayat (2) berakhir.

Berdasarkan ketentuan di atas, Presiden berkedudukan sebagai eksekutor atas rekomendasi yang dikeluarkan oleh KemenkumHAM dalam hal para pihak

tidak melaksanakan rekomendasi tersebut. Kekuatan eksekutorial rekomendasi tersebut masih belum jelas, apakah Presiden dapat mencabut, atau membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut atau tidak. Jika eksekusi rekomendasi KemenkumHAM dilakukan dengan cara mencabut atau membatalkan Peraturan Daerah, maka hal tersebut semakin memperkuat karakter *executive review*. Hal ini jelas keliru dan dapat dikategorikan sebagai tindakan yang melampaui kewenangan (*ultra vires*) atau bertindak sewenang-wenang (*a buse de droit/willekeur*), bahkan dapat juga dikategorikan sebagai penyerobotan kewenangan (*exess de pouir*).

Rekomendasi atas hasil mediasi yang isinya tentang pembatalan atau pencabutan dari suatu norma hukum yang terdapat dalam Peraturan Daerah oleh KemenkumHAM tidak dapat ditindaklanjuti, sekalipun rekomendasi tersebut disampaikan kepada Presiden. Menurut Penulis, sekalipun Peraturan Daerah dicabut oleh Peraturan Presiden, tetap tidak dapat dibenarkan. Walaupun secara hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Peraturan Presiden lebih tinggi dari Peraturan Daerah.

Peraturan Presiden yang muatan materinya hampir sama dengan Peraturan Pemerintah dan dianggap memiliki muatan yang tidak menentu, berpotensi digunakan

oleh Presiden untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).²⁵

Dengan kata lain Peraturan Presiden tidak dapat membatalkan atau mencabut Peraturan Daerah, walaupun secara hierarki Presiden adalah Kepala Pemerintahan tertinggi di atas Pemerintahan Daerah. Memang di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 hanya menyatakan Gubernur tidak dapat mencabut Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Menteri tidak dapat mencabut Peraturan Daerah Provinsi. Bukan berarti Presiden melalui Peraturan Presiden dapat membatalkan atau mencabut Peraturan Daerah. Hal ini dikarenakan hak menguji (*toetsingsrecht*) ada pada Mahkamah Agung. Artinya, rekomendasi tersebut tidak bernilai, kecuali jika rekomendasi tersebut isinya meminta untuk dilakukan perubahan. Namun rekomendasi tersebut tidak perlu disampaikan kepada Presiden, namun langsung kepada Pemerintahan Daerah yang bersangkutan agar melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah yang bermasalah tersebut secara *contrario actus*. Namun, jika Pemerintah Daerah tidak menindaklanjuti rekomendasi

²⁵ Zaka Frima Aditya dan M. Reza Winata, *Rekonstruksi ...*, h. 81.

tersebut, KemenkumHAM atau Pemerintah Pusat pun tidak dapat memaksa, apalagi sampai mencabut atau membatalkan.

Penutup

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu simpulan sebagai berikut:

1. KemenkumHAM tidak berwenang menyelesaikan disharmoni atau konflik norma peraturan perundang-undangan melalui mediasi.
2. KemenkumHAM hanya berwenang melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari fungsi pembinaan hukum nasional.
3. Penyelesaian disharmoni atau konflik norma peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* kepada Mahkamah Agung.

Pustaka Acuan

- Ade Kosasih, *Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain Legal Drafting*, (Bogor: Herya Media, 2016).
- Ade Kosasih, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jurnal Mizani Vol. 26 No. 2 Agustus 2016).
- Ade Kosasih, *Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis*, (Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, 2018).

- Ade Kosasih, *Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Akibat Penjatuhan Hukuman Disiplin*, (Jurnal Mizani, Vo. 4 No. 2 2017).
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005).
- Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jurnal Perspektif, Vol. XXI No. 3 Tahun 2016, September).
- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010).
- Imam Subechi, *Judicial Review di Indonesia*, (Majalah Hukum Varia Peradilan, Tahun XXVI Nomor 299 Oktober 2010).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- M. Ilham F. Putuhena, *Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif*, (Jurnal Recht Vinding, Vol. 3 No. 2 Tahun 2013).
- Machmud Aziz, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jurnal Konstitusi Vol.7 No. 5 Oktober 2010).
- Maruarar Siahaan, *Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan*, (Jurnal Konstitusi, Vol. 7 No. 4 Agustus 2010).

- Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, (Jurnal Hukum No. 1 Vol 13 Januari 2006; 27-37).
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Cetakan Ketigabelas*, (Yogyakarta: UGM Press, 2019).
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1976).
- Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).
- Victor Imanuel W. Nalle, *Konsep Uji Materiil*, (Malang: Setara Press, 2013).
- Zaka Frima Aditya dan M. Reza Winata, *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jurnal Negara Hukum: Vol 9, No. 1, Juni 2018).