Majalah Hukum Nasional
Volume 56 Nomor 1 Tahun 2026
P-ISSN: 0126-0227; E-ISSN: 2722-0664
DOI : 10.33331/mhn.v56i1.1227
https://mhn.bphn.go.id

KONSTRUKSI YURIDIS PENINJAUAN PERATURAN MENTERI MELALUI SINKRONISASI DENGAN DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN EKSEKUTIF DALAM KERANGKA BADAN REGULASI NASIONAL

"Juridical Construction of the Review of Ministerial Regulations through Synchronization with Executive Development Planning Documents within the Framework of the National Regulatory Agency''

Michael Ganda Manarsar Hutajulu
Sekolah Tinggi Hukum Bandung
Jl. Cihampelas, Tamansari, Bandung Wetan, Kota Bandung
mmanarsarhutajulu@gmail.com

Yono Sugi Anom Darmawan
Human Rights Law Studies , Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Kampus B UNAIR - Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya
yonosugianomdarmawan@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menganalisis peninjauan Peraturan Menteri dalam sistem presidensial Indonesia dengan membedakan secara tegas persoalan legalitas, koherensi kebijakan, dan dampak regulasi. Hiper-regulasi tidak dipahami semata-mata dari banyaknya Peraturan Menteri, melainkan dari indikator tumpang tindih pengaturan, konflik norma, beban regulasi, dan ketidakefektifan. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Menteri yang memenuhi Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan regeling yang kekuatan mengikatnya bergantung pada sumber kewenangan dan kesesuaiannya dengan peraturan yang lebih tinggi; sedangkan beleidsregel memiliki karakter hukum yang berbeda. RPJMN dan RKP ditempatkan sebagai parameter policy coherence dan regulatory planning, bukan ukuran legalitas. Penelitian menawarkan model peninjauan melalui Badan Regulasi Nasional berbasis tiga parameter: *legal conformity, policy coherence, dan regulatory impact.*

Kata kunci: Peraturan Menteri; hiper-regulasi; sinkronisasi; peninjauan regulasi; Badan Regulasi Nasional.

Abstract

This study examines the review of Ministerial Regulations within Indonesia's presidential system by clearly distinguishing legal validity, policy coherence, and regulatory impact. Hyper-regulation is not inferred merely from the number of Ministerial Regulations, but from indicators such as regulatory overlap, normative conflict, regulatory burden, and ineffectiveness. This normative legal research applies statutory, conceptual, and historical approaches. The study finds that Ministerial Regulations satisfying Article 8 paragraphs (1) and (2) of the Law on the Formation of Laws and Regulations

constitute regulations (regeling) whose binding force depends on a valid source of authority and conformity with superior norms, whereas policy rules (beleidsregel) possess a different legal character. The RPJMN and RKP are positioned as parameters of policy coherence and regulatory planning rather than as standards of legal validity.
Keywords: *Ministerial Regulation; hyper-regulation; synchronization; regulatory review; National Regulatory Agency.*

A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Ketentuan ini bukan sekadar deklarasi politik, melainkan norma konstitusional yang bersifat mengikat dan mendasar bagi seluruh tata hukum nasional. Konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) mengandung prinsip bahwa kekuasaan negara harus dijalankan berdasarkan hukum yang berlaku, bukan semata-mata berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*).[1] Hal ini berbeda dengan konsepsi *Rule of Law* dalam tradisi Anglo-Saxon yang lebih menekankan pada supremasi hukum terhadap kekuasaan absolut penguasa.[2] Konsekuensi logis, filosofis, dan yuridis dari postulat konstitusional ini adalah bahwa segala bentuk tindakan penyelenggaraan negara, perumusan kebijakan publik, dan interaksi fundamental di dalam masyarakat harus senantiasa didasarkan pada landasan hukum yang sah, rasional, koheren, dan proporsional.[3]

Koherensi sistem hukum dan penyelesaian tumpang tindih regulasi di Indonesia sangat bergantung pada hierarki norma. Konsep ini berlandaskan pada teori *Stufenbau des Rechts* dari Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa hukum adalah sistem norma berjenjang di mana aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya, hingga bermuara pada satu norma dasar (*Grundnorm*).[4] Teori ini kemudian disempurnakan oleh Hans Nawiasky melalui *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*, yang mengklasifikasikan hierarki tersebut ke dalam empat tingkatan yang aplikatif di Indonesia, yakni: *Staatsfundamentalnorm* (Pancasila sebagai norma fundamental), *Staatsgrundgesetz* (UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar), *Formell Gesetz* (Undang-Undang formal), serta *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan otonom di bawah eksekutif). [5]

Landasan substantif tata kelola regulasi di Indonesia diatur secara rumit dalam kerangka hukum, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

1 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, vol. 2 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 15.

2 Syaputra, Muhammad Yusrizal Adi, dan Lalu Parman. "The Establishment of Legislation Using Omnibus Law as a Legal Breakthrough by the Government." *UNRAM Law Review* 5, no. 2 (2021): 170–186. https://unramlawreview.unram.ac.id/index.php/ulrev/article/download/219/134

3 Candra, I Gusti Ayu Agung Dwi, I G. A. Putri Kartika, dan I Nyoman Bagiastra. "Constitutional Supremacy in Legal States in Indonesia." *Policy, Law, Notary and Regulatory Issues (POLRI)* 3, no. 2 (2024): 260–274. https://ojs.transpublika.com/index.php/POLRI/article/download/1134/1005

4 Ni'matul Huda Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 13, no. 1 (2006): 27–37, https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/download/4722/4156

5 Hadi, Syofyan. "The Influence of Theorie Von Stufenbau der Rechtsordnung in the Indonesian Legal System." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 20, no. 2 (2024): 202–210. https://doi.org/10.30996/dih.v20i2.10989

Peraturan Perundang-undangan, yang telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 secara rinci mengkategorikan tujuh bentuk peraturan perundang-undangan yang membentuk hierarki formal dalam sistem hukum nasional. Ketujuh instrumen hukum fundamental tersebut mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tabel 1. Kedudukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

No.	Sumber	Dasar Hukum	Kedudukan Berdasarkan Teori Hans Kelsen	SIfat Kekuatan Hukum
1.	UUD NRI Tahun 1945	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Staatsfundamentalnorm*	Hukum Dasar
2.	Ketetapan MPR	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Staatsgrundgesetz*	Norma Dasar
3.	Undang-Undang / Perppu	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Formell Gesetz*	Norma Primer
4.	Peraturan Pemerintah	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Verordnung*	Regulasi Pelaksana
5.	Peraturan Presiden	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Verordnung*	Regulasi Mandat
6.	Peraturan Daerah Provinsi	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Autonome Satzung*	Otonomi Daerah
7.	Peraturan Daerah Kab/Kota	Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011	*Autonome Satzung*	Otonomi Daerah
8.	Peraturan Menteri	Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU 12/2011	Di luar hierarki Pasal 7; diakui sebagai peraturan perundang-undangan	Mengikat jika diperintahkan peraturan lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

Sumber : Analisis penulis

Hierarki ini mencerminkan struktur berjenjang sistem hukum Indonesia yang berlandaskan pada teori *Stufenbau des Rechts* oleh Hans Kelsen dan *Die Stufenordnung* der *Rechtsnormen* oleh *Hans Nawiasky*. Setiap jenis peraturan memiliki kedudukan, fungsi, dan kekuatan hukum yang berbeda dalam sistem hukum nasional, sehingga membentuk bangunan norma yang saling terkait secara vertikal. Validitas peraturan yang lebih rendah bergantung pada kesesuaiannya

dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga terbentuk rantai validitas norma yang koheren dan sistematis.

Namun demikian, konstruksi hierarkis ini tidak bersifat tertutup. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 justru memperkenalkan derajat baru dengan mengakui keberadaan berbagai jenis peraturan perundang-undangan lain di luar tujuh jenis yang disebut secara limitatif dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyatakan :

> *" jenis peraturan perundang-undangan selain yang 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 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."*

Seiring berjalannya waktu, pengaturan dalam Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 justru berkembang menjadi salah satu episentrum kompleksitas tata regulasi di Indonesia. Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (1) dan (2) memperluas jenis peraturan di luar hierarki Pasal 7, termasuk peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, menteri, lembaga/badan, dan pemerintah daerah, sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.[6] Setiap kementerian, lembaga negara, dan badan pemerintahan merasa memiliki dasar kewenangan untuk membentuk berbagai jenis peraturan, tanpa perencanaan dan koordinasi yang memadai dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan yang terpadu. Kondisi ini menimbulkan fragmentasi norma, tumpang tindih pengaturan, dan ketidakpastian hukum.[7]

Namun, besarnya jumlah regulasi tidak dengan sendirinya membuktikan hiper-regulasi. Dalam penelitian ini, hiper-regulasi dipakai sebagai kategori analitis apabila proliferasi aturan disertai sedikitnya satu dari empat indikator: (i) tumpang tindih objek atau kewajiban antarnorma; (ii) konflik norma vertikal maupun horizontal; (iii) regulatory burden berupa tambahan biaya kepatuhan, prosedur, atau izin yang tidak proporsional; dan/atau (iv) ketidakefektifan regulasi yang terlihat dari tujuan yang tidak tercapai, perubahan berulang, atau aturan yang tidak lagi diperlukan. Dengan demikian, data kuantitatif Peraturan Kementerian/Lembaga berfungsi sebagai pintu masuk untuk mengidentifikasi area berisiko, bukan sebagai satu-satunya dasar menyimpulkan terjadinya hiper-regulasi. Fokus analisis selanjutnya diarahkan pada hubungan antara sumber kewenangan, materi muatan, konsistensi norma, serta dampak penerapan

6 Febriansyah Ramadhan, Deny Noer Wahid, dan Nabil Nizam, "Hubungan Negara dan Agama: Telaah Hukum dan Putusan Pengadilan," *JAPHTN-HAN* 2, no. 1 (2023): 1–36, https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.58.

7 Marzuki, M. Laica. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 1–8. https://doi.org/10.31078/jk741

Peraturan Menteri terhadap sistem regulasi nasional.[89]

Tabel 2. Jumlah Database Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

No.	Sumber	Berlaku	Tidak Berlaku	Total
1.	Peraturan Pusat	13.632	3,703	**17.335**
2.	Peraturan Kementerian/Lembaga	15,708	7,798	**23.506**
3.	Peraturan Daerah	243,378	18,565	**261.943**

Sumber : Badan Pemesiksa Keuangan Republik Indonesia "Statistik Peraturan." Accessed May 17, 2026.

Data peraturan menunjukkan tingginya produksi regulasi pada tingkat kementerian/lembaga. Akan tetapi, angka tersebut harus dibaca secara hati-hati. Kenaikan jumlah Peraturan Menteri hanya relevan bagi diagnosis hiper-regulasi apabila dikaitkan dengan temuan mengenai pengaturan yang berulang, konflik kewenangan, perubahan administratif yang sering, atau beban kepatuhan yang meningkat. Oleh karena itu, penelitian ini tidak menyamakan kuantitas dengan kualitas regulasi. Data statistik ditempatkan sebagai indikator awal untuk menilai apakah mekanisme perencanaan, harmonisasi, pemantauan, dan evaluasi telah cukup efektif mencegah lahirnya regulasi sektoral yang tidak diperlukan.[10111213]

Secara normatif, titik persoalan terletak pada karakter Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengakui peraturan di luar hierarki Pasal 7 sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Frasa "dibentuk berdasarkan kewenangan" tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan mengatur yang bebas. Kewenangan tersebut tetap harus dapat ditelusuri pada dasar atribusi urusan pemerintahan, batas tugas kementerian, asas legalitas, serta materi muatan yang tidak boleh membentuk beban atau kewajiban baru di luar ruang yang dibenarkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Dengan kerangka ini, penilaian atas Peraturan Menteri tidak berhenti pada pertanyaan apakah menteri berwenang menerbitkan peraturan, tetapi juga apakah jenis materi yang diatur, sasaran pengaturan, dan akibat hukumnya masih berada dalam lingkup kewenangan tersebut.

8 Imroatun Nika, *Problematika Metode Omnibus Law sebagai Bentuk Penyederhanaan Regulasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2021), https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/36529/18912059%20Imroatun%20Nik.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

9 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "Jenis Peraturan," JDIH BPK RI, diakses 18 Mei 2026, https://peraturan.bpk.go.id/Jenis/,adanya dan2

10 Saputra, Andi. "Jokowi Keluhkan Banyaknya Regulasi, Kini Ada 43.005 Peraturan di Indonesia." *detikNews*, November 14, 2019. https://news.detik.com/berita/d-4784463/jokowi-keluhkan-banyaknya-regulasi-kini-ada-43-005-peraturan-di-indonesia.

11 Al-Fatih, Sholahuddin. "Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." Dalam *Dinamika Pemilihan Umum dan Penyelenggara Negara sebagai Implementasi UUD 1945*, 829–852. Proceeding APHTN-HAN, 2022. https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/download/28/29/580

12 Lidwina, Andrea. "10.180 Regulasi Terbit Sepanjang 2014–2019." *Databoks Katadata*, January 21, 2020. https://databoks.katadata.co.id/pendidikan/statistik/7247c6aad6c29ed/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019

13 Ihsanuddin. "PSHK: 4 Tahun Pertama Pemerintahan Jokowi, Eksekutif Hiper-Regulasi." *Kompas.com*, October 15, 2019. https://nasional.kompas.com/read/2019/10/15/15442471/pshk-4-tahun-pertama-pemerintahan-jokowi-eksekutif-hiper-regulasi

Problem tata kelola muncul ketika kewenangan sektoral tersebut tidak diimbangi pengendalian lintas kementerian. Akibatnya dapat berupa norma yang saling mengulang, standar administratif yang berbeda untuk objek yang sama, atau perubahan kebijakan yang meningkatkan biaya kepatuhan. Dalam sistem presidensial, persoalan ini juga berkaitan dengan kebutuhan menjaga koordinasi kebijakan di bawah Presiden. Namun koordinasi eksekutif tidak berarti bahwa seluruh Peraturan Menteri hanya sah apabila merupakan delegasi eksplisit. UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sendiri mengakui dua landasan, yaitu perintah dari peraturan yang lebih tinggi dan pembentukan berdasarkan kewenangan. Karena itu, yang diperlukan ialah mekanisme untuk memastikan bahwa kedua jalur tersebut digunakan dalam batas yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan kebijakan.[14][15][16]

Pada tahap perencanaan, sistem pembentukan regulasi nasional telah mengenal Prolegnas untuk undang-undang serta program penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Di sisi lain, sistem perencanaan pembangunan mengenal RPJPN, RPJMN, dan RKP. Hubungan kedua sistem tersebut perlu ditempatkan secara tepat. RPJMN dan RKP tidak menentukan sah atau tidak sahnya Peraturan Menteri; legalitas tetap ditentukan oleh kewenangan pembentuk, prosedur pembentukan, materi muatan, dan kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi. Dokumen perencanaan pembangunan berfungsi sebagai parameter policy coherence dan regulatory planning untuk menilai apakah suatu regulasi sektoral konsisten dengan prioritas eksekutif, menghindari duplikasi kebijakan, dan benar-benar diperlukan untuk mencapai sasaran pembangunan.[17][18][19]

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas fragmen persoalan tersebut. Kajian mengenai penataan delegated legislation menekankan kebutuhan pengendalian peraturan delegasi; penelitian tentang kedudukan Peraturan Menteri menyoroti pengakuannya melalui Pasal 8 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; sedangkan kajian perencanaan regulasi menunjukkan adanya jarak antara perencanaan pembentukan peraturan dan perencanaan pembangunan. Penelitian lain mengenai harmonisasi regulasi menekankan

14 Sholahuddin Al-Fatih, "Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," dalam *Dinamika Pemilihan Umum dan Penyelenggara Negara sebagai Implementasi UUD 1945* (Proceeding APHTN-HAN, 2022), 829–852, https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/download/28/29/580

15 Rindy Antika, Najwa Rosyidah, Ainul Mardliyah, Gabriella Tiffany Putri, dan Irsyaf Marsal, "Implikasi Hukum dari Peraturan Menteri yang Bertentangan dengan Undang-Undang," *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 4, no. 6 (2025): 9012–9019, https://al-haramjournal.id/index.php/PESHUM/article/download/12178/8735

16 Prasetyo, Bambang, dan Fahrul Rizal. "Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional." *Jurnal Administrasi Publik* 12, no. 2 (2021): 145–160.

17 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Alasan PSHK UU Pembentukan Peraturan Perlu Direvisi Total," *PSHK*, October 31, 2019, https://pshk.or.id/rr/alasan-pshk-uu-pembentukan-peraturan-perlu-direvisi-total/

18 Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. "Bagaimana Membuat Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan." *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, October 12, 2023. https://setkab.go.id/bagaimana-membuat-perencanaan-penyusunan-peraturan-perundang-undangan/

19 Rahmawati, Dian, dan M. Rasyid Ridha. "Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah." *Jurnal RechtsVinding* 11, no. 2 (2022): 215–230.

pentingnya mekanisme koordinasi untuk mengatasi konflik normatif. Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut belum mengoperasionalkan satu model peninjauan Peraturan Menteri yang secara bersamaan memisahkan standar legalitas dari koherensi kebijakan dan penilaian dampak regulasi. Celah inilah yang menjadi ruang kebaruan penelitian ini.[2021]

Perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memperkenalkan pemantauan dan peninjauan sebagai bagian penting dari siklus regulasi. Akan tetapi, pengaturan yang ada belum memberikan desain operasional yang khusus untuk Peraturan Menteri, terutama mengenai indikator penilaian, hubungan antara evaluasi hukum dan evaluasi kebijakan, serta bentuk tindak lanjut yang tidak tumpang tindih dengan kewenangan Mahkamah Agung. Kekosongan desain ini penting karena Peraturan Menteri merupakan instrumen yang paling dekat dengan implementasi kebijakan sektoral dan secara langsung dapat membentuk standar teknis bagi masyarakat maupun pelaku usaha.

> *"pemantauan dan peninjauan merupakan kegiatan mengamati, mencatat, dan menilai pelaksanaan undang-undang untuk mengetahui ketercapaian hasil, dampak, dan manfaatnya bagi masyarakat guna mengevaluasi efektivitas peraturan yang berlaku guna membantu perencanaan atau perubahan undang-undang di masa mendatang."*[22]

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini merumuskan dua masalah hukum. Pertama, bagaimana konstruksi yuridis kedudukan, sumber kewenangan, materi muatan, dan kekuatan mengikat Peraturan Menteri dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, termasuk pembedaan antara regeling dan beleidsregel? Kedua, bagaimana desain peninjauan Peraturan Menteri melalui Badan Regulasi Nasional yang mampu mengintegrasikan legal conformity, policy coherence, dan regulatory impact tanpa menjadikan RPJMN/RKP sebagai ukuran legalitas serta tanpa mengambil alih kewenangan judicial review Mahkamah Agung?[23]

Kebaruan penelitian ini terletak pada model peninjauan Peraturan Menteri berbasis tiga parameter yang dipisahkan tetapi dibaca secara terpadu: legal conformity untuk menguji sumber kewenangan, prosedur, materi muatan, dan kesesuaian dengan norma yang lebih tinggi; policy coherence untuk menilai konsistensi dengan RPJMN/RKP serta kebijakan lintas sektor; dan regulatory impact untuk menilai kebutuhan, efektivitas, beban kepatuhan, serta dampak sosial-ekonomi. Model tersebut dioperasionalkan melalui lima tahapan utama, yakni inventarisasi dan klasifikasi, konsultasi publik, Regulatory Impact Assessment, self-review kementerian/lembaga,

---

20 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Buleleng, "Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015–2019," *Bappeda Kabupaten Buleleng*, July 29, 2015, https://bappeda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/pengintegrasian-kerangka-regulasi-dalam-rpjmn-2015-2019-29

21 Prabandani, Hendra. "Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 149–162.

22 Bayu Dwi Anggono Anggono, Bayu Dwi. "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." Makalah disampaikan dalam *Seminar Pembenahan Sistem Hukum Nasional 2015*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2015.

23 Proceeding APHTN-HAN "Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 319–354. https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/view/148

dan rekomendasi final. Dengan desain demikian, executive review ditempatkan sebagai mekanisme korektif administratif yang menghasilkan rekomendasi dan arahan Presiden, bukan sebagai mekanisme pembatalan yudisial.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang menelaah norma, asas, doktrin, dan konstruksi kelembagaan mengenai Peraturan Menteri dan mekanisme penggunaannya. Pendekatan yang digunakan terdiri atas pendekatan perundang-undangan untuk menilai UUD NRI Tahun 1945, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Kementerian Negara, serta peraturan terkait; pendekatan konseptual untuk menganalisis delegated legislation, regeling, beleidsregel, executive review, harmonisasi, dan Regulatory Impact Assessment; serta pendekatan historis untuk menelusuri perubahan kedudukan Peraturan Menteri dalam perkembangan tata urutan peraturan perundang-undangan.[242526]

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan dokumen perencanaan pembangunan yang relevan, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal, prosiding, hasil penelitian, dan dokumen kelembagaan mengenai reformasi regulasi. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen, kemudian dianalisis secara preskriptif dengan teknik interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis. Analisis dilakukan melalui tiga parameter: legal conformity, policy coherence, dan regulatory impact, sehingga penilaian atas Peraturan Menteri dapat membedakan persoalan keabsahan norma dari persoalan koherensi kebijakan dan efektivitas regulasi.[2728]

Hasil analisis digunakan untuk merumuskan model peninjauan yang bersifat normatif-preskriptif. Model tersebut tidak dimaksudkan menggantikan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung, melainkan membangun mekanisme executive review di bawah Presiden yang dapat mendeteksi masalah lebih dini, mengoordinasikan kementerian, dan memberikan rekomendasi perbaikan regulasi sebelum atau sesudah suatu Peraturan Menteri berlaku.

---

24 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, vol. 2 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 15.

25 Syaputra, Muhammad Yusrizal Adi, dan Lalu Parman. "The Establishment of Legislation Using Omnibus Law as a Legal Breakthrough by the Government." *UNRAM Law Review* 5, no. 2 (2021): 170–186. https://unramlawreview.unram.ac.id/index.php/ulrev/article/download/219/134

26 Candra, I Gusti Ayu Agung Dwi, I G. A. Putri Kartika, dan I Nyoman Bagiastra. "Constitutional Supremacy in Legal States in Indonesia." *Policy, Law, Notary and Regulatory Issues (POLRI)* 3, no. 2 (2024): 260–274. https://ojs.transpublika.com/index.php/POLRI/article/download/1134/1005

27 Ni'matul Huda Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 13, no. 1 (2006): 27–37, https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/download/4722/4156

28 Hadi, Syofyan. "The Influence of Theorie Von Stufenbau der Rechtsordnung in the Indonesian Legal System." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 20, no. 2 (2024): 202–210. https://doi.org/10.30996/dih.v20i2.10989

C. Pembahasan

1. Parameter Yuridis Hiper-Regulasi dan Kedudukan Peraturan Menteri

Penilaian terhadap hiper-regulasi perlu dimulai dari pemisahan antara kuantitas regulasi dan kualitas pengaturan. Banyaknya Peraturan Menteri dapat menunjukkan intensitas penggunaan instrumen regulasi, tetapi belum membuktikan adanya hiper-regulasi. Suatu keadaan lebih tepat dikategorikan sebagai hiper-regulasi apabila proliferasi tersebut menghasilkan overlap antaraturan, konflik vertikal atau horizontal, duplikasi kewajiban administratif, regulatory burden yang tidak proporsional, atau regulasi yang tidak efektif mencapai tujuan. Pendekatan ini menghindari kesimpulan bahwa setiap peningkatan jumlah peraturan selalu problematik dan mengarahkan evaluasi pada akibat normatif maupun empiris dari pengaturan.

Dalam kerangka UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki Pasal 7 ayat (1), tetapi keberadaannya diakui melalui Pasal 8 ayat (1). Kekuatan mengikatnya ditentukan oleh Pasal 8 ayat (2), yaitu sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Rumusan ini menunjukkan bahwa pembahasan kedudukan Peraturan Menteri harus memisahkan empat lapis analisis: posisi dalam struktur hierarki, sumber kewenangan pembentukan, batas materi muatan, dan kekuatan mengikat. Ketidakhadiran dalam urutan Pasal 7 tidak berarti Peraturan Menteri tidak mengikat, tetapi juga tidak berarti menteri memperoleh kewenangan regulasi yang tidak terbatas.[2930]

Sumber kewenangan Peraturan Menteri dapat lahir dari delegasi yang tegas maupun dari kewenangan yang secara sah melekat pada penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pada jalur delegasi, ruang materi muatan dibatasi oleh norma pemberi delegasi. Pada jalur "berdasarkan kewenangan", dasar pembentukan harus dapat ditelusuri pada atribusi urusan pemerintahan, tugas dan fungsi kementerian, serta kebutuhan pengaturan yang memang berada dalam ranah administratif menteri. Frasa tersebut karena itu tidak dapat dipakai sebagai klausul terbuka untuk membuat norma baru yang melampaui bidang urusan kementerian, bertentangan dengan undang-undang, atau membentuk kewajiban yang seharusnya ditetapkan pada tingkat peraturan yang lebih tinggi.[3132]

29 Febriansyah Ramadhan, Deny Noer Wahid, dan Nabil Nizam, "Hubungan Negara dan Agama: Telaah Hukum dan Putusan Pengadilan," *JAPHTN-HAN* 2, no. 1 (2023): 1–36, https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i1.58.

30 Marzuki, M. Laica. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 1–8. https://doi.org/10.31078/jk741

31 Imroatun Nika, *Problematika Metode Omnibus Law sebagai Bentuk Penyederhanaan Regulasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2021), https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/36529/18912059%20Imroatun%20Nik.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

32 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "Jenis Peraturan," JDIH BPK RI, diakses 18 Mei 2026, https://peraturan.bpk.go.id/Jenis/,adanya dan2

Tabel 3 Jumlah Peraturan Kementerian/Lembaga

No.	Sumber	Berlaku	Tidak Berlaku	Total
1.	Peraturan Pusat	13.632	3,703	**17.335**
2.	Peraturan Kementerian/Lembaga	15,708	7,798	**23.506**
3.	Peraturan Daerah	243,378	18,565	**261.943**

Kekuatan mengikat Peraturan Menteri juga harus dibedakan dari status beleidsregel. Peraturan Menteri yang dibentuk sebagai peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), berisi norma umum-abstrak, dan ditujukan untuk pelaksanaan kewenangan pemerintahan merupakan regeling. Sebaliknya, beleidsregel merupakan instrumen kebijakan administratif yang lahir dari ruang diskresi untuk menuntun pelaksanaan kewenangan pemerintahan dan tidak identik dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tidak tepat menggeneralisasi seluruh Peraturan Menteri sebagai beleidsregel atau sebaliknya menyamakan semua pedoman kebijakan menteri dengan regeling. Kualifikasi harus ditentukan dari dasar kewenangan, bentuk norma, sasaran pengaturan, dan akibat hukumnya.[33343536]

Pembedaan tersebut penting bagi materi muatan. Ketika Peraturan Menteri merupakan regeling, materi yang diatur harus tetap berada dalam batas delegasi atau kewenangan yang sah, bersifat teknis-administratif sesuai urusan kementerian, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila pengaturan menciptakan pembatasan hak, sanksi, biaya, izin, atau kewajiban baru yang substansial, harus diuji apakah terdapat dasar kewenangan yang memadai pada tingkat undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi. Uji materi muatan inilah yang menjembatani asas legalitas dengan kebutuhan fleksibilitas administrasi, sekaligus menjadi indikator utama legal conformity dalam model peninjauan yang ditawarkan penelitian ini.

Dari perspektif sistem presidensial, menteri tetap merupakan pembantu Presiden. Namun hubungan subordinasi politik-administratif itu tidak menghapus pengakuan normatif Pasal 8 ayat (2) atas peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan. Karena itu, pengendalian Presiden terhadap Peraturan Menteri lebih tepat ditempatkan sebagai

33 Saputra, Andi. "Jokowi Keluhkan Banyaknya Regulasi, Kini Ada 43.005 Peraturan di Indonesia." *detikNews*, November 14, 2019. https://news.detik.com/berita/d-4784463/jokowi-keluhkan-banyaknya-regulasi-kini-ada-43-005-peraturan-di-indonesia.

34 Al-Fatih, Sholahuddin. "Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." Dalam *Dinamika Pemilihan Umum dan Penyelenggara Negara sebagai Implementasi UUD 1945*, 829–852. Proceeding APHTN-HAN, 2022. https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/download/28/29/580

35 Lidwina, Andrea. "10.180 Regulasi Terbit Sepanjang 2014–2019." *Databoks Katadata*, January 21, 2020. https://databoks.katadata.co.id/pendidikan/statistik/7247c6aad6c29ed/10180-regulasi-terbit-sepanjang-2014-2019

36 Ihsanuddin. "PSHK: 4 Tahun Pertama Pemerintahan Jokowi, Eksekutif Hiper-Regulasi." *Kompas.com*, October 15, 2019. https://nasional.kompas.com/read/2019/10/15/15442471/pshk-4-tahun-pertama-pemerintahan-jokowi-eksekutif-hiper-regulasi

koordinasi dan pengawasan eksekutif untuk menjamin konsistensi kebijakan serta kepatuhan terhadap hukum, bukan sebagai dalil bahwa seluruh kewenangan regulasi menteri semata-mata bersifat delegatif dari Presiden. Konstruksi ini sekaligus mencegah dua ekstrem: otonomi regulatif kementerian yang tidak terkendali dan sentralisasi yang mengabaikan atribusi kewenangan sektoral yang sah.[373839]

Dengan menggunakan empat indikator hiper-regulasi, peninjauan dapat memetakan regulasi berdasarkan tingkat risiko. Tumpang tindih dan konflik norma diperiksa melalui perbandingan objek, subjek, kewajiban, prosedur, dan sanksi. Regulatory burden dinilai dari jumlah prosedur, biaya, waktu, serta kewajiban administratif yang timbul. Ketidakefektifan dievaluasi melalui ketercapaian tujuan, frekuensi perubahan, tingkat kepatuhan, serta keberadaan aturan yang tidak lagi relevan. Kerangka ini menjadikan data statistik sebagai dasar inventarisasi, tetapi keputusan untuk mempertahankan, mengubah, mengonsolidasikan, atau mencabut peraturan harus didasarkan pada diagnosis substantif.[404142]

Parameter pertama, legal conformity, menilai apakah Peraturan Menteri memiliki sumber kewenangan yang dapat ditelusuri, dibentuk melalui prosedur yang sah, memuat materi yang sesuai dengan tingkat regulasinya, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Parameter ini menentukan persoalan legalitas. Jika ditemukan konflik dengan norma superior atau ultra vires, koreksinya harus diarahkan pada revisi/pencabutan oleh pembentuk atau pengujian di Mahkamah Agung sesuai kewenangannya. Badan Regulasi Nasional tidak diberikan kewenangan untuk menyatakan suatu Peraturan Menteri batal demi hukum.[4344]

37 Sholahuddin Al-Fatih, "Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," dalam *Dinamika Pemilihan Umum dan Penyelenggara Negara sebagai Implementasi UUD 1945* (Proceeding APHTN-HAN, 2022), 829–852, https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/download/28/29/580

38 Rindy Antika, Najwa Rosyidah, Ainul Mardliyah, Gabriella Tiffany Putri, dan Irsyaf Marsal, "Implikasi Hukum dari Peraturan Menteri yang Bertentangan dengan Undang-Undang," *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 4, no. 6 (2025): 9012–9019, https://al-haramjournal.id/index.php/PESHUM/article/download/12178/8735

39 Prasetyo, Bambang, dan Fahrul Rizal. "Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional." *Jurnal Administrasi Publik* 12, no. 2 (2021): 145–160.

40 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Alasan PSHK UU Pembentukan Peraturan Perlu Direvisi Total," *PSHK*, October 31, 2019, https://pshk.or.id/rr/alasan-pshk-uu-pembentukan-peraturan-perlu-direvisi-total/

41 Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. "Bagaimana Membuat Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan." *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, October 12, 2023. https://setkab.go.id/bagaimana-membuat-perencanaan-penyusunan-peraturan-perundang-undangan/

42 Rahmawati, Dian, dan M. Rasyid Ridha. "Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah." *Jurnal RechtsVinding* 11, no. 2 (2022): 215–230.

43 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Buleleng, "Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015–2019," *Bappeda Kabupaten Buleleng*, July 29, 2015, https://bappeda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/pengintegrasian-kerangka-regulasi-dalam-rpjmn-2015-2019-29

44 Prabandani, Hendra. "Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 149–162.

Parameter kedua, policy coherence, menilai konsistensi antarregulasi sektoral dan kesesuaiannya dengan agenda pemerintahan yang dituangkan dalam RPJMN dan RKP. Parameter ini tidak menentukan validitas hukum. Suatu Peraturan Menteri dapat sah secara formal tetapi tidak koheren dengan kebijakan lintas sektor, sehingga memerlukan penyesuaian administratif atau kebijakan. Sebaliknya, ketidaksesuaian dengan RPJMN/RKP tidak dengan sendirinya menjadikan Peraturan Menteri tidak sah apabila dasar kewenangan dan kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi tetap terpenuhi.

Model tiga parameter tersebut menjadi dasar pembahasan berikutnya mengenai desain kelembagaan dan mekanisme peninjauan. Fokusnya bukan hanya mengurangi jumlah Peraturan Menteri, melainkan memastikan bahwa setiap regulasi memiliki dasar kewenangan yang jelas, tidak menimbulkan konflik atau beban yang tidak perlu, selaras dengan kebijakan pemerintah, dan tetap terbuka terhadap koreksi yudisial apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.[45]

Atas dasar itu, kontribusi penelitian ini tidak terletak pada gagasan deregulasi semata, tetapi pada penggabungan pengujian legalitas, koherensi kebijakan, dan dampak regulasi dalam satu alur peninjauan yang menghasilkan rekomendasi berbeda sesuai jenis masalah yang ditemukan. Desain tersebut kemudian ditempatkan dalam kerangka Badan Regulasi Nasional di bawah Presiden sebagai koordinator executive review.

2. Konstruksi Kewenangan Peraturan Menteri: Regeling, Beleidsregel, dan Batas Materi Muatan

Kedudukan Peraturan Menteri tidak dapat dijelaskan hanya dengan teori hierarki. Analisis harus melihat secara bersamaan dasar pembentukan, karakter norma, materi muatan, dan sasaran pengaturan. Pendekatan ini penting karena Pasal 8 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengakui Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan di luar hierarki Pasal 7 yang dapat mempunyai kekuatan mengikat apabila memenuhi syarat Pasal 8 ayat (2).

Secara historis, penggunaan instrumen peraturan oleh menteri berkembang mengikuti perubahan sistem pemerintahan dan struktur peraturan perundang-undangan. Jejak historis tersebut menjelaskan mengapa Peraturan Menteri tetap memiliki peran penting dalam administrasi pemerintahan modern. Namun sejarah tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan bahwa kewenangan menteri bersifat otonom tanpa batas. Dalam sistem presidensial, setiap kewenangan regulatif harus dibaca dalam hubungan dengan UUD NRI Tahun 1945, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, undang-undang sektoral, serta kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden.

Dari sudut sumber kewenangan, terdapat dua konstruksi yang diakui Pasal 8 ayat (2). Pertama, Peraturan Menteri yang dibentuk karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; konstruksi ini bersifat delegatif sehingga materi

45 Proceeding APHTN-HAN "Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 319–354. https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/view/148

muatannya harus mengikuti ruang delegasi. Kedua, Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan; konstruksi ini menuntut adanya kewenangan pemerintahan yang dapat ditelusuri pada peraturan pembentuk kementerian, undang-undang sektoral, atau atribusi urusan pemerintahan. Kedua jalur tersebut sama-sama menuntut kepatuhan pada asas legalitas dan tidak membenarkan pembentukan norma di luar kompetensi menteri.[4647]

Konstruksi regeling dan beleidsregel perlu dipisahkan secara konseptual. Regeling adalah norma umum-abstrak yang dibentuk berdasarkan kewenangan mengatur dan dapat berlaku keluar terhadap subjek yang memenuhi unsur norma. Peraturan Menteri yang memenuhi syarat UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada dalam kategori ini. Beleidsregel, sebaliknya, lahir dari kebebasan kebijakan atau diskresi administratif untuk menuntun penggunaan kewenangan pemerintahan; ia tidak memperoleh status sebagai peraturan perundang-undangan hanya karena diterbitkan oleh menteri. Karena itu, bentuk dokumen, dasar kewenangan, isi, dan akibat hukumnya harus diuji sebelum menentukan klasifikasinya.[48]

Konsekuensi pembedaan tersebut terlihat pada daya ikat. Regeling mengikat sepanjang dibentuk oleh pejabat berwenang, sesuai prosedur, tidak melampaui materi muatan, dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Beleidsregel terutama mengikat administrasi dalam pelaksanaan kebijakan dan tidak dapat digunakan untuk menciptakan kewajiban publik baru yang seharusnya memerlukan dasar peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, pernyataan bahwa Peraturan Menteri 'sering merupakan beleidsregel' harus ditolak sebagai generalisasi. Status hukumnya ditentukan secara kasus per kasus berdasarkan karakter normanya.[4950]

Dengan demikian, persoalan hubungan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah juga tidak tepat diselesaikan hanya melalui anggapan bahwa salah satunya selalu lebih tinggi. Perlu ditelusuri sumber kewenangan masing-masing, bidang urusan yang diatur,

46 Amir Syarifuddin, "Konsep Negara Hukum dalam Perspektif Hukum Islam dan Ketatanegaraan Indonesia," *Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum* 3, no. 2 (2015): 145–162, https://journal.uin-suka.ac.id/syariah/jrh/article/download/2380/1827

47 Taufik Siregar, "Menyoal Keabsahan Peraturan Menteri yang Bertentangan dengan UU," *Hukumonline*, July 23, 2024, https://www.hukumonline.com/stories/article/lt669f7af19ae40/menyoal-keabsahan-peraturan-menteri-yang-bertentangan-dengan-uu/

48 Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, n.d. https://bphn.go.id/data/documents/eksistensi_peraturan_perundang-undangan.pdf

49 Wafa Yusdheaputra Yusdheaputra, Wafa. "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurist-Diction* 6, no. 1 (2023): 1–22. https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/download/43557/23998

50 Ubaiyana Ubaiyana dan Mar'atun Fitriah Mar'atun Fitriah, "Kedudukan Peraturan Menteri sebagai Bagian dari Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU 12/2011," *Mimbar Hukum* 33, no. 2 (2021): 599–621, https://journal.ugm.ac.id/v3/MH/article/download/2322/1297

dan adanya norma superior yang menjadi rujukan. Konflik yang sesungguhnya bersifat kompetensial harus diselesaikan melalui pembagian urusan pemerintahan dan asas lex superior/lex specialis yang relevan, sedangkan konflik norma yang memenuhi objek pengujian peraturan perundang-undangan tetap dapat dibawa ke Mahkamah Agung. Pendekatan ini lebih presisi daripada menempatkan Peraturan Menteri secara artifisial ke dalam urutan Pasal 7.[5152]

Tabel 4. Evolusi Historis Kedudukan Peraturan Menteri

No.	Dasar Aturan Hierarki	Penempatan Posisi Peraturan Menteri	Implikasi Yuridis
1.	TAP MPRS XX/ MPRS/1966	Tidak tercantum eksplisit	Dominasi Keputusan Presiden
2.	TAP MPR No. III/ MPR/2000	Tidak tercantum dalam urutan utama	Munculnya berbagai jenis peraturan lembaga
3.	UU No. 10 Tahun 2004	Diakui dalam kategori "peraturan lainnya"	Mulai ada upaya penataan jenis peraturan
4.	UU No. 12 Tahun 2011	Diakui berdasarkan kewenangan/ perintah	Penguatan legitimasi peraturan menteri 1

Sumber: Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan Pemeriksa Keuangan (JDIH BPK). "Dokumen Hukum", 2025.

Kesimpulannya, Peraturan Menteri bukan instrumen yang bebas dibentuk, tetapi juga tidak selalu hanya bersumber dari delegasi eksplisit. Keabsahannya harus dinilai melalui empat unsur: adanya kewenangan yang sah—baik karena perintah peraturan yang lebih tinggi maupun berdasarkan kewenangan sebagaimana Pasal 8 ayat (2); materi muatan yang berada dalam lingkup urusan kementerian; prosedur pembentukan yang sesuai; dan tidak adanya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila keempat unsur terpenuhi dan normanya bersifat umum-abstrak, Peraturan Menteri merupakan regeling yang mengikat. Sementara itu, beleidsregel tetap merupakan instrumen kebijakan administratif dengan karakter berbeda.[5354]

51 Tesano, "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, no. 2 (2015), https://media.neliti.com/media/publications/209793-hirarkhisitas-kedudukan-peraturan-menter.pdf

52 A. W. Agustin, "Konflik Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penetapan Kebijakan Administratif," *Belied: Jurnal Hukum dan Administrasi Negara* 7, no. 1 (2025), https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/beleid/article/download/33231/15853.

53 Mulyadi, Dedi, dan Rina Kartika. "Kedudukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Pakuan Law Review* 6, no. 2 (2020): 233–248. https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/download/3076/pdf

54 Asshiddiqie, Jimly. "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Problematika Peraturan Menteri dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021): 421–445. https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/1947/pdf.

3. Desain Badan Regulasi Nasional dan Model Peninjauan Berbasis Legal *Conformity–Policy Coherence–Regulatory Impact*

Pasal 99A UU Nomor 15 Tahun 2019 memberikan dasar bagi pembentukan lembaga pemerintahan yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini digunakan satu nomenklatur secara konsisten, yaitu Badan Regulasi Nasional (BRN). BRN ditempatkan langsung di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagai organ koordinasi pengelolaan regulasi eksekutif. Kedudukan ini dipilih untuk mengatasi keterbatasan koordinasi horizontal apabila fungsi pengendalian hanya ditempatkan pada salah satu kementerian yang berkedudukan setara dengan kementerian sektoral lainnya.[55]

Relasi kelembagaan BRN dibangun secara fungsional. Presiden menjadi pemegang kendali akhir dan penerima rekomendasi strategis; Kementerian Hukum tetap menjalankan fungsi teknis perancangan, harmonisasi, dan pembinaan sesuai kewenangan yang ditetapkan; Bappenas menyediakan parameter perencanaan pembangunan dan informasi mengenai RPJMN/RKP untuk penilaian policy coherence; sedangkan kementerian sektoral bertindak sebagai pemrakarsa, penyedia data, pelaksana self-review, dan pembentuk yang bertanggung jawab menindaklanjuti rekomendasi. Pembagian ini mencegah BRN mengambil alih seluruh fungsi yang telah dimiliki lembaga lain.[5657]

Dalam desain ini, fungsi yang dapat dikonsolidasikan ke BRN adalah fungsi lintas-sektor yang berhubungan dengan manajemen portofolio regulasi, pemantauan kualitas, evaluasi dampak, dan pengendalian program peninjauan. Sebaliknya, fungsi teknis penyusunan rancangan dan legal drafting tetap dapat dilaksanakan oleh Kementerian Hukum serta unit hukum kementerian sektoral. Dengan demikian, pembentukan BRN tidak harus dimaknai sebagai peleburan seluruh struktur yang ada, tetapi sebagai penataan pembagian fungsi agar tidak terjadi duplikasi antara perencana regulasi, perancang norma, perencana pembangunan, dan kementerian pemilik kebijakan.[58]

Kedudukan BRN di bawah Presiden harus dipahami sebagai penguatan koordinasi, bukan elevasi hierarkis yang menjadikan BRN lebih tinggi daripada kementerian. Menteri tetap memperoleh kewenangan dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan sesuai bidang urusannya. Daya kerja BRN justru bersumber dari mandat lintas-sektor yang diberikan

55 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Program Legislasi Nasional: Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Terencana, Terpadu, dan Sistematis* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2008), https://bphn.go.id/data/thumbnails/tiga_dekade_prolegnas_copy_edit.pdf

56 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 7030/PDF*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, n.d. https://s.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_7030.pdf

57 Tim Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi. *Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional*. Jakarta: Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, 2020. https://pakhe.co.id/wp-content/uploads/2020/12/URGENSI-PEMBENTUKAN-BADAN-REGULASI-NASIONAL.pdf.

58 Ibid, hlm.1di mana1

oleh undang-undang, akses langsung kepada Presiden, serta kewajiban kementerian untuk mengikuti prosedur peninjauan dan memberikan data. Dengan konstruksi ini, BRN dapat mengoordinasikan evaluasi tanpa mengubah struktur pertanggungjawaban kementerian atau mengambil alih kewenangan substantif menteri.[59]

Penguatan kelembagaan juga harus dibarengi kapasitas profesional yang sesuai dengan sifat peninjauan regulasi. Evaluasi tidak cukup dilakukan oleh perancang peraturan, karena regulatory impact membutuhkan kemampuan analisis kebijakan, ekonomi, administrasi publik, statistik, dan pemetaan dampak. Perubahan sistem jabatan fungsional dapat dimanfaatkan untuk mengarahkan ukuran kinerja dari sekadar kuantitas produk regulasi menuju kualitas hasil, konsistensi norma, dan efektivitas implementasi. Namun desain kepegawaian tersebut bersifat instrumen pendukung; dasar kewenangan dan tanggung jawab BRN tetap harus ditentukan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan.[60]

Hubungan BRN dengan Bappenas terutama terletak pada parameter policy coherence. Bappenas memiliki fungsi perencanaan pembangunan dan menyediakan kerangka sasaran RPJPN, RPJMN, dan RKP yang dapat digunakan untuk menguji apakah rancangan atau Peraturan Menteri mendukung prioritas pemerintahan, menimbulkan duplikasi program, atau menghambat target lintas sektor. Peran ini tidak mengubah RPJMN/RKP menjadi norma superior terhadap Peraturan Menteri. Apabila ditemukan ketidaksesuaian kebijakan tanpa pelanggaran hukum, BRN merekomendasikan penyesuaian, koordinasi, atau penjadwalan ulang regulasi; apabila ditemukan konflik dengan peraturan yang lebih tinggi, barulah isu tersebut masuk pada parameter legal conformity.

Hubungan BRN dengan Kementerian Hukum berada pada sisi legal quality. Kementerian Hukum tetap dapat menangani perancangan dan harmonisasi teknis sesuai mandatnya, sementara BRN mengelola portofolio regulasi lintas kementerian, menetapkan prioritas peninjauan, mengintegrasikan hasil RIA, dan memastikan tindak lanjut rekomendasi. Pembedaan ini penting agar pembentukan BRN tidak menimbulkan duplikasi baru. Dalam tahap ex ante, koordinasi dapat dilakukan sebelum penetapan Peraturan Menteri untuk memeriksa kebutuhan regulasi dan potensi konflik. Dalam tahap ex post, peninjauan berfokus pada kinerja aturan yang telah berlaku serta opsi mempertahankan, mengubah, mengonsolidasikan, atau mencabutnya.

Hasil peninjauan dapat dikelompokkan ke dalam lima jenis disposisi: *retained-unchanged, retained-changed, comprehensive-revised, consolidation,* dan termination.

59 Rangga Trianggara Paonganan, Ronny A. Maramis, dan Dani R. Pinasang, "Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mengatasi Konflik Regulasi di Indonesia," *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 5, no. 4 (2025): 4796–4812, https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/download/20799/13864/41408

60 Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Perkuat Tata Kelola Jabatan Fungsional Hukum, BPHN Dorong Sinergi Antar-Instansi." *BPHN*, December 29, 2025. https://bphn.go.id/berita-utama/perkuat-tata-kelola-jabatan-fungsional-hukum-bphn-dorong-sinergi-antar-instansi

Klasifikasi ini bukan putusan pembatalan, melainkan bentuk rekomendasi administratif yang menunjukkan tingkat intervensi yang diperlukan. Pemilihan kategori harus didasarkan pada alasan yang terdokumentasi. Peraturan yang sah, koheren, dan efektif dipertahankan; peraturan yang masih diperlukan tetapi memiliki kekurangan terbatas diubah; peraturan yang problematik secara substansial direvisi komprehensif; regulasi yang tumpang tindih dikonsolidasikan; sedangkan aturan yang tidak lagi memiliki kebutuhan regulatif direkomendasikan untuk dicabut oleh pembentuknya.

Dasar hukum pembentukan BRN harus dibaca bersama kebutuhan untuk menjaga batas kewenangannya. Pasal 99A memberi pijakan kelembagaan, tetapi model peninjauan yang lebih operasional memerlukan pengaturan mengenai objek peninjauan, kewajiban kementerian memberikan data, bentuk partisipasi publik, penggunaan RIA, serta status rekomendasi.

4. Gagasan Yuridis Pembentukan Badan Regulasi Nasional sebagai Strategi Peninjauan dan Sinkronisasi Peraturan Menteri

Kebutuhan terhadap BRN berangkat dari fragmentasi fungsi pengelolaan regulasi, bukan dari asumsi bahwa lembaga yang ada sama sekali tidak bekerja. Fungsi perancangan, harmonisasi, perencanaan pembangunan, pemantauan, dan evaluasi saat ini tersebar pada beberapa institusi dengan mandat berbeda. Fragmentasi tersebut dapat menyulitkan penanganan masalah yang bersifat lintas sektor, terutama ketika satu Peraturan Menteri berinteraksi dengan regulasi kementerian lain atau menimbulkan dampak yang tidak dapat dinilai hanya dari perspektif hukum. BRN karena itu diposisikan sebagai integrator proses peninjauan dan quality assurance regulasi eksekutif, sedangkan fungsi substantif kementerian tetap dipertahankan.[61][62][63]

Bentuk kelembagaan yang diusulkan adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pilihan ini dimaksudkan untuk memperkuat koordinasi lintas kementerian tanpa menempatkan BRN sebagai atasan hierarkis menteri. Mandat BRN harus bersifat fungsional: menyusun standar peninjauan, menetapkan prioritas berdasarkan risiko, mengoordinasikan konsultasi dan RIA, mengompilasi self-review, serta menyampaikan rekomendasi kepada Presiden dan pembentuk regulasi. Pada saat yang sama, undang-undang harus menetapkan mekanisme akuntabilitas, publikasi hasil peninjauan, kesempatan bagi kementerian untuk memberikan

61 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi* (Jakarta: PSHK, 2019), https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_Menggagas-Arah-Kebijakan-Reformasi-Regulasi.pdf

62 Elnizar, Normand Edwin. "Urgensi Pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintah Dipertanyakan." *Hukumonline*, December 5, 2018. https://www.hukumonline.com/berita/a/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi-lt5c07327ba1924

63 Ihsanuddin. "Badan Legislasi Pemerintah Dinilai Bisa Selesaikan Lemahnya Manajemen Pembentukan RUU." *Kompas.com*, December 8, 2018. https://nasional.kompas.com/read/2018/12/08/15383881/badan-legislasi-pemerintah-dinilai-bisa-selesaikan-lemahnya-manajemen

klarifikasi, serta batas yang tegas antara rekomendasi administratif dan kewenangan pengujian yudisial.[64]

BRN memiliki tugas utama: (1) menyusun kebijakan manajemen regulasi eksekutif; (2) menginventarisasi dan mengklasifikasikan Peraturan Menteri berdasarkan risiko; (3) menyelenggarakan peninjauan berbasis legal conformity, policy coherence, dan regulatory impact; (4) memfasilitasi konsultasi publik dan RIA; (5) mengoordinasikan self-review kementerian/lembaga; dan (6) menyampaikan rekomendasi final kepada Presiden serta kementerian/lembaga pembentuk. Rekomendasi dapat berupa mempertahankan, mengubah, merevisi secara komprehensif, mengonsolidasikan, atau mencabut peraturan. BRN tidak menetapkan pembatalan norma dan tidak mengambil alih kewenangan Mahkamah Agung.

Pada tahap analisis, ketiga parameter tidak dilebur menjadi satu skor tunggal. Legal conformity diperlakukan sebagai pemeriksaan yuridis yang menentukan ada atau tidaknya persoalan kewenangan, prosedur, materi muatan, atau konflik dengan norma yang lebih tinggi. Policy coherence menilai kesesuaian arah kebijakan dan koordinasi lintas sektor, termasuk hubungan dengan RPJMN dan RKP. Regulatory impact menilai kebutuhan, efektivitas, biaya kepatuhan, dampak sosial-ekonomi, serta alternatif non-regulasi. Pemisahan ini menghasilkan diagnosis yang lebih akurat dan mencegah kesalahan menjadikan ketidaksesuaian kebijakan sebagai alasan otomatis untuk menyatakan suatu Peraturan Menteri tidak sah.

RPJMN dan RKP dengan demikian berfungsi sebagai referensi kebijakan pada parameter policy coherence dan regulatory planning. BRN dapat menggunakan dokumen tersebut untuk menilai apakah regulasi sektoral mendukung prioritas pembangunan, bertabrakan dengan kebijakan kementerian lain, atau menciptakan prosedur yang menghambat pelaksanaan program pemerintah. Namun validitas Peraturan Menteri tetap ditentukan oleh kewenangan, prosedur pembentukan, materi muatan, dan kesesuaiannya dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila terdapat ketidaksinkronan dengan RPJMN/RKP tanpa pelanggaran hukum, tindak lanjut yang tepat adalah rekomendasi penyesuaian kebijakan, bukan pernyataan tidak sah.

Desain ini menghindari pemberian kewenangan pembatalan langsung kepada BRN tanpa dasar undang-undang.

> *" Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Wali Kota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini."*

64 Tim Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi. *Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional*. Jakarta: Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, 2020.

Rekomendasi final disampaikan kepada Presiden dan kementerian/lembaga pembentuk untuk ditindaklanjuti sesuai jenis masalah yang ditemukan.

Instruksi Presiden dapat digunakan sebagai salah satu instrumen koordinasi untuk memerintahkan tindak lanjut administratif lintas kementerian, terutama ketika masalah yang ditemukan berkaitan dengan konsistensi kebijakan, jadwal revisi, atau konsolidasi regulasi. Namun Instruksi Presiden bukan instrumen yang dengan sendirinya membatalkan Peraturan Menteri. Pencabutan atau perubahan tetap harus dilakukan melalui mekanisme dan bentuk peraturan yang sah oleh pejabat pembentuk. Apabila Peraturan Menteri diduga bertentangan dengan undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi dan tidak dikoreksi secara administratif, kewenangan pengujian tetap berada pada Mahkamah Agung. Batas ini menjaga agar executive review memperkuat pengendalian internal pemerintahan tanpa mengaburkan judicial review.[6566676869]

Penggunaan arahan Presiden untuk koordinasi kementerian telah dikenal dalam praktik pemerintahan, antara lain melalui Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 mengenai pengambilan, pengawasan, dan pengendalian pelaksanaan kebijakan di tingkat kementerian negara dan lembaga pemerintah. Dalam model yang ditawarkan, fungsi instruksi atau arahan Presiden adalah memastikan kementerian menindaklanjuti rekomendasi BRN dalam batas kewenangannya, sementara status hukum Peraturan Menteri berubah hanya setelah diterbitkan instrumen perubahan atau pencabutan yang sesuai. Dengan demikian, BRN, Presiden, kementerian sektoral, dan Mahkamah Agung menempati fungsi yang berbeda tetapi saling melengkapi.

D. Penutup

Penelitian ini menyimpulkan bahwa problem hiper-regulasi Peraturan Menteri tidak dapat ditentukan hanya dari jumlah regulasi. Diagnosis harus didasarkan pada tumpang tindih pengaturan, konflik norma, regulatory burden, dan ketidakefektifan. Secara yuridis, Peraturan Menteri berada di luar hierarki Pasal 7 tetapi diakui dan mengikat berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan apabila diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Karena itu, kewenangan menteri tidak selalu hanya delegatif. Peraturan Menteri yang memenuhi syarat tersebut dan

65 Ibid., 12. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan tersebut terdiri atas urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

66 Bagir Manan Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

67 Ibid., 122, 127. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Meskipun tugas dan wewenang konstitusional Presiden bersifat prerogatif, kewenangan tersebut tetap berada dalam lingkup kekuasaan pemerintahan sehingga menjadi bagian dari objek administrasi negara.

68 Retno Wulandari Retno Wulandari, *Kedudukan Instruksi Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014).

69 Ibid

berisi norma umum-abstrak merupakan regeling, sedangkan beleidsregel memiliki karakter berbeda. Keabsahan Peraturan Menteri ditentukan oleh sumber kewenangan, prosedur, materi muatan, dan kesesuaiannya dengan peraturan yang lebih tinggi, bukan oleh kesesuaiannya dengan RPJMN/RKP.

Penelitian ini menawarkan model peninjauan melalui Badan Regulasi Nasional yang menggunakan tiga parameter: legal conformity, policy coherence, dan regulatory impact, dengan tahapan inventarisasi, konsultasi publik, RIA, self-review, dan rekomendasi final. RPJMN/RKP digunakan pada parameter policy coherence dan perencanaan regulasi. BRN ditempatkan langsung di bawah Presiden sebagai koordinator executive review yang memberikan rekomendasi, bukan sebagai lembaga pembatal regulasi. Perubahan atau pencabutan Peraturan Menteri dilakukan oleh pembentuknya berdasarkan tindak lanjut administratif Presiden, sedangkan kewenangan judicial review tetap berada pada Mahkamah Agung. Desain tersebut memungkinkan pengendalian Peraturan Menteri dilakukan secara terpadu tanpa mencampuradukkan legalitas, kebijakan pembangunan, dan evaluasi ampak.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Jimly Asshiddiqie Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Vol. 2. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Bagir Manan Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Peter Mahmud Marzuki Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.

Retno Wulandari Wulandari, Retno. *Kedudukan Instruksi Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014.

Affandi, Muchtar. *Ilmu-ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan,* Bandung: Lembaga Penerbit Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, 1982.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Bayu Dwi Anggono Anggono, Bayu Dwi. "Gagasan Seputar Evaluasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." Makalah disampaikan dalam *Seminar Pembenahan Sistem Hukum Nasional 2015*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2015.

Syofyan Hadi Hadi, Syofyan. "The Influence of Theorie Von Stufenbau der Rechtsordnung in the Indonesian Legal System." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 20, no. 2 (2024): 202–210. https://doi.org/10.30996/dih.v20i2.10989.

Ni'matul Huda Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 13, no. 1 (2006): 27–37.

Sholahuddin Al-Fatih Al-Fatih, Sholahuddin. "Model Penataan Regulasi Peraturan Delegasi dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." Dalam *Dinamika Pemilihan Umum dan Penyelenggara Negara sebagai Implementasi UUD 1945*, 829–852. Proceeding APHTN-HAN, 2022.

Muhammad Yusrizal Adi Syaputra Syaputra, Muhammad Yusrizal Adi, dan Lalu Parman. "The Establishment of Legislation Using Omnibus Law as a Legal Breakthrough by the Government." *UNRAM Law Review* 5, no. 2 (2021): 170–186.

Wafa Yusdheaputra Yusdheaputra, Wafa. "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurist-Diction* 6, no. 1 (2023): 1–22.

Ubaiyana Ubaiyana, dan Mar'atun Fitriah. "Kedudukan Peraturan Menteri sebagai Bagian dari Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan UU 12/2011." *Mimbar Hukum* 33, no. 2 (2021): 599–621.

Tesano Tesano. "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, no. 2 (2015).

Amir Syarifuddin Syarifuddin, Amir. "Konsep Negara Hukum dalam Perspektif Hukum Islam dan Ketatanegaraan Indonesia." *Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum* 3, no. 2 (2015): 145–162.

Imroatun Nika Nika, Imroatun. *Problematika Metode Omnibus Law sebagai Bentuk Penyederhanaan Regulasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2021.

Iwan Permadi Permadi, Iwan. "Implementasi Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal USM Law Review* 7, no. 1 (2024): 1–18.

Rangga Trianggara Paonganan Paonganan, Rangga Trianggara, Ronny A. Maramis, dan Dani R. Pinasang. "Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mengatasi Konflik Regulasi di Indonesia." *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 5, no. 4 (2025): 4796–4812.

Rindy Antika Antika, Rindy, Najwa Rosyidah, Ainul Mardliyah, Gabriella Tiffany Putri, dan Irsyaf Marsal. "Implikasi Hukum dari Peraturan Menteri yang Bertentangan dengan Undang-Undang." *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 4, no. 6 (2025): 9012–9019.

Proceeding APHTN-HAN "Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang dalam Siklus Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 319–354.

C. Internet

Ihsanuddin. "PSHK: 4 Tahun Pertama Pemerintahan Jokowi, Eksekutif Hiper-Regulasi." *Kompas.com*, October 15, 2019. https://nasional.kompas.com/read/2019/10/15/15442471/pshk-4-tahun-pertama-pemerintahan-jokowi-eksekutif-hiper-regulasi.

Ihsanuddin. "Badan Legislasi Pemerintah Dinilai Bisa Selesaikan Lemahnya Manajemen Pembentukan RUU." *Kompas.com*, December 8, 2018. https://nasional.kompas.com/read/2018/12/08/15383881/badan-legislasi-pemerintah-dinilai-bisa-selesaikan-lemahnya-manajemen.

Saputra, Andi. "Jokowi Keluhkan Banyaknya Regulasi, Kini Ada 43.005 Peraturan di Indonesia." *detikNews*, November 14, 2019. https://news.detik.com/berita/d-4784463/jokowi-keluhkan-banyaknya-regulasi-kini-ada-43-005-peraturan-di-indonesia.\

Elnizar, Normand Edwin. "Urgensi Pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintah Dipertanyakan." *Hukumonline*, December 5, 2018. https://www.hukumonline.com/berita/a/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi-lt5c07327ba1924.

Siregar, Taufik. "Menyoal Keabsahan Peraturan Menteri yang Bertentangan dengan UU." *Hukumonline*, July 23, 2024. https://www.hukumonline.com/stories/article/lt669f7af19ae40/menyoal-keabsahan-peraturan-menteri-yang-bertentangan-dengan-uu/.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. "Alasan PSHK UU Pembentukan Peraturan Perlu Direvisi Total." *PSHK*, October 31, 2019. https://pshk.or.id/rr/alasan-pshk-uu-pembentukan-peraturan-perlu-direvisi-total/

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. "Bagaimana Membuat Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan." *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, October 12, 2023. https://setkab.go.id/bagaimana-membuat-perencanaan-penyusunan-peraturan-perundang-undangan/

Universitas Gadjah Mada. "Pakar UGM: Penghapusan Lembaga Harus Sesuai Dasar Peraturan Pembentukannya." *Universitas Gadjah Mada*, July 21, 2020. https://ugm.ac.id/id/

berita/19751-pakar-ugm-penghapusan-lembaga-harus-sesuai-dasar-peraturan-pembentukannya/.

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 mengenai Memorandum DPR-GR tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.*

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.*

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.*

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan RPJMD, serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD.*

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.*

Peraturan Menteri PANRB Nomor 1 Tahun 2023 *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional.*

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 3 Tahun 2023 *Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 3 Tahun 2023 tentang Angka Kredit, Kenaikan Pangkat, dan Jenjang Jabatan Fungsional.*

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 *Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah.*

BIODATA PENULIS

Yono Sugi Anom Darmawan merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang aktif dalam bidang penelitian hukum, penulisan ilmiah, serta pengembangan kajian hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan kebijakan publik. Berdasarkan profil profesionalnya, ia juga terlibat sebagai Associate Research Fellow pada bidang studi hukum dan hak asasi manusia.

Di bidang penelitian, Yono Sugi Anom Darmawan menaruh perhatian besar terhadap isu reformasi regulasi, perlindungan masyarakat hukum adat, harmonisasi peraturan perundang-undangan, serta pembangunan hukum yang berorientasi pada keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan. Salah satu karya ilmiahnya membahas reformulasi regulasi konservasi sumber daya alam melalui pelibatan masyarakat hukum adat dan penerapan prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) dalam tata kelola konservasi nasional.

Michael Ganda Manarsar Hutajulu merupakan lulusan sarjana hukum dari Sekolah Tinggi Hukum Bandung dengan konsentrasi Hukum Administrasi Negara. Saat ini, ia berprofesi sebagai Analis Hukum dan Calon Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Sosial Republik Indonesia. Sebelumnya, ia memiliki pengalaman profesional sebagai pengacara litigasi dan legal counsel pada berbagai perusahaan, khususnya yang bergerak di sektor Oil & Gas, dalam kurun waktu 2021–2025.