



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non Litigasi Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non Litigasi

SKRIPSI

DISUSUN OLEH:

MOHAMMAD SAJAD

101150013

SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA

JAKARTA

2019

Pernyataan Keaslian

Pernyataan Penyusunan Skripsi

Saya, Mohammad Sajad

dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non Litigasi Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi.

Bahasa Inggris:

Juridical Analysis of Dispute Resolution of Laws and Regulations through Non Litigation Based on the Minister of Law and Human Rights Regulation Number 32 Year 2017 concerning Procedures for Settlement of Dispute Laws and Regulations through Non Litigation.

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 13 Agustus 2019

Pengesahan Pembimbing

ANALISIS YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI JALUR NON LITIGASI BERDASARKAN PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAM NOMOR 32 TAHUN 2017 TENTANG TATA CARA PENYELESAIAN SENGKETA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MELALUI JALUR NON LITIGASI

MOHAMMAD SAJAD

101150013

Jakarta, 13 Agustus 2019

Mengetahui

Pembimbing 1

Pembimbing 2

Erni Setyowati, S.H., M.H.

Rival G. Ahmad, S.H., LL.M.

Persetujuan Panitia Sidang Tugas Akhir

**ANALISIS YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN MELALUI JALUR NON LITIGASI BERDASARKAN PERATURAN
MENTERI HUKUM DAN HAM NOMOR 32 TAHUN 2017 TENTANG TATA CARA
PENYELESAIAN SENGKETA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
MELALUI JALUR NON LITIGASI**

MOHAMMAD SAJAD

101150013

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian
Sekolaj Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Bivitri Susanti, S.H.,LL.M.

Abstrak

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi memberikan kewenangan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan untuk menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan secara vertikal maupun horizontal melalui jalur non litigasi yang diajukan oleh pemohon yang merasa dirugikan atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, dimana hasil dari pemeriksaannya adalah kesepakatan dan rekomendasi. Akan tetapi, secara teori yang berlaku secara universal, penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan ditempuh melalui *judicial review*, *executive review*, dan *legislative review*, dalam teori *trias politica* dan aturan dalam konstitusi yang berlaku juga memberikan kewenangan kepada lembaga yudisial untuk memeriksa sengketa peraturan perundang-undangan melalui *judicial review*, bukan melalui jalur non litigasi, dimana hasil dari pemeriksaannya adalah kesepakatan dan rekomendasi. Dengan demikian penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan. Selain itu, juga tidak ada delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atas tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan untuk menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi.

Kata kunci: penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan, *toetsingrecht*, *trias politica*, tugas dan fungsi.

Abstract

Regulation of the Minister of Law and Human Rights Number 32 of 2017 concerning Procedures for Settling Disputes in regulation through Non Litigation Paths gives authority to the Directorate General of Laws and Regulations to resolve disputes in regulations under vertically conflicting legislations and horizontal through non-litigation channels submitted by applicants who feel disadvantaged by the enactment of a statutory regulation, the results of the examination are agreements and recommendations. However, in theory that is universally applicable, resolving disputes over regulation is pursued through judicial review, executive review, and legislative review, trias politica theory and the rules in the applicable constitution also give authority to judicial institutions to examine disputes over regulation through judicial review, not with non-litigation with the results of the examination are agreements and recommendations. Therefore the settlement of regulation disputes through non-litigation in the Ministry of Law and Human Rights is unknown in the constitutional system. Moreover, there is also no delegation from the higher laws and regulations on the duties and functions of the Directorate General of Laws and Regulations to settle disputes over legislation through non-litigation.

Key words: Settlement regulatory disputes through non-litigation, toetsingrecht, trias politica, job and functio

Kata Pengantar

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (STHI Jentera).

Bisa menempuh pendidikan tinggi di STHI Jentera, merupakan perjalanan terbaik yang bisa saya rasakan selama kuliah, ada banyak pengalaman dan pelajaran yang saya dapatkan selama menempuh pendidikan di STHI Jentera. Dengan demikian, saya ucapkan banyak terima kasih kepada para dosen dan staf di STHI Jentera, terutama Bapak Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M. selaku Ketua STHI Jentera, Ibu Bivitri Susanti, S.H., LL.M., Ibu Erni Setyo Wati, S.H., M.H., dan Ibu Inayah Assegaf, S.H., LL.M. selaku Wakil Ketua STHI Jentera. Bapak Fajri Nursyamsi, S.H., M.H. selaku Ketua Bidang Studi Konstitusi dan Legisprudensi, dan Bapak Triawan Mardiasa selaku Bagian Akademik STHI Jentera.

Kepada Para Pembimbing Ibu Erni Setyowati dan Bapak Rival G. Ahmad saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya. Karena telah membimbing saya dengan penuh kesabaran di tengah-tengah padatnya aktivitas, masih menyempatkan diri untuk memberikan masukan terhadap skripsi dan bimbingan kepada saya selama proses pengerjaan skripsi ini, sekali lagi saya ucapkan banyak terima kasih kepada para pembimbing.

Kepada Bang Ibnu saya ucapkan banyak terima kasih karena sudah meluangkan waktunya untuk berdiskusi dengan saya dan kepada teman-teman seangkatan yang

setiap hari ketemu selama selama kuliah, Bang Oji (Kelvin) teman sepengopian, Gege teman paling bacot tapi bisa diandalkan, Adam (Tokai) laki-laki jangkung dan ganteng tapi bucin, Mila Kpopers sejati, Arin teteh-teteh Ciamis yang suka marah-marah, Sitis yang gak enakan, Lovina Ketua FGD Jentera yang punya banyak informasi, Boim mantan satu kos yang sudah punya pacar katanya, Budi yang selalu punya hak, ketika ditanya kenapa terlambat masuk kelas? Jawabnya pasti “hak lah”, Meryh yang selalu punya kosa kata baru dan kata-kata bijaksana, Yubi yang pernah bikin lagu gara-gara galau judulnya “malam jumat”, Sandi yang punya aliran sandisme, Novid cewek terkoetjak, Kak Caca yang super baik banget, Bang Adil yang bisa ditanya-tanya, Ayu yang suka banget ngomongin tentang jepang dan ngomongin sastra, Marta yang kadang-kadang suka alay hehe, dan Kahfi si bibit unggul, terima kasih teman-teman sudah membuat cerita yang begitu berwarna dalam hidup saya.

Terima kasih juga untuk teman-teman yang biasa ngopi bareng kalo lagi jam istirahat dan biasa kumpul di kosan kalo udah malem, Pijo si lelaki tulen dan mempunyai skill yang dapat diandalkan kalo lagi demo, Dahar si anak kesayangan ibu kos, Ansar (Anca) Ketua tengkulak, Ali yang pacarnya seorang dosen katanya, Khamid yang selalu berjuang untuk hak-hak buruh, dan Bang Oji yang gaul. Terima kasih teman-teman bersama kalian selalu bisa tertawa lepas.

Daftar Isi

Pernyataan Keaslian.....	i
Pengesahan Pembimbing	ii
Persetujuan Panitia Sidang Tugas Akhir.....	iii
Abstrak.....	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Daftar Lampiran.....	ix
Daftar Singkatan	x
Daftar Tabel	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual.....	9
1. Teori pengujian peraturan	9
2. <i>Trias Politica</i>	10
3. <i>Executive Review</i>	12
F. Metode Penelitian	13
G. Sistematika Penulisan.....	14
BAB II.....	16
TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.....	16
1. <i>Toetsingrecht</i>	16
2. <i>Executive Review</i>	19
B. <i>Trias Politica</i>	21
C. Penyelesaian Sengketa Non Litigasi.....	24
1. Mediasi	26
2. Lembaga <i>Quasi Judicial</i>	29
BAB III	32
PENGUJIAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA	32

A. Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Agung	32
B. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi	34
C. Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara 41	
D. Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017.....	44
E. Studi Kasus Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi di Kemenkumham	48
F. Tindak Lanjut Terhadap Hasil Mediasi	53
BAB IV	55
PEMBAHASAN DAN ANALISIS	55
A. Tugas dan Fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	55
B. Desain Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Teori dan Hukum Positif.....	60
C. Sarana Alternatif Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan di Kemenkumham.	65
BAB V	71
PENUTUP.....	71
A. Kesimpulan	71
B. Saran	72
Daftar Pustaka.....	73
Lampiran.....	79

Daftar Lampiran

1. Daftar pertanyaan Maria Farida
2. Daftar pertanyaan Wicipto Setiadi
3. Daftar pertanyaan Bivitri Susanti
4. Daftar pertanyaan Erwin Fauzi (Kemenkumham)
5. Surat Persetujuan Permohonan Data

Daftar Singkatan

Permenkumham 32/2017	Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi
Permenkumham 2/2019	Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi
Kepmen ESDM 1802K/2018	Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1802 K/30/MEM/2018 tentang Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus Periode Tahun 2018
PTUN	Peradilan Tata Usaha Negara
KTUN	Keputusan Tata Usaha Negara
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
UU	Undang-Undang
PP	Peraturan Pemerintah
Perpres	Peraturan Presiden

Keppres	Keputusan Presiden
Permen	Peraturan Menteri
Pergub	Peraturan Gubernur
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
Ditjen PP	Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan
Kemenkumham	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Daftar Tabel

1. Lembaga *quasi judicial* yang dibentuk berdasarkan undang-undang.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada 9 Januari 2019 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) menggelar mediasi terkait sengketa Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1802 K/30/MEM/2018 tentang Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus Periode Tahun 2018 (Kepmen ESDM 1802K/2018) yang diajukan oleh Bupati Jember ke Kemenkumham. Dari hasil mediasi tersebut tercapai kesepakatan yang disetujui oleh para pihak antara lain:¹

1. Bahwa penetapan WIUP harus dilakukan berdasarkan koordinasi dengan Gubernur dan Bupati;
2. Bahwa pengusulan WIUP Blok Silo oleh Gubernur Jawa Timur yang ditetapkan oleh Menteri ESDM tidak melalui koordinasi terlebih dahulu dengan Bupati Jember. Sehingga, penetapan WIUP Blok Silo cacat formal;
3. Bahwa Lampiran IV Wilayah Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Blok Silo Kepmen ESDM 1802K/2018 harus dicabut oleh Menteri ESDM;
4. Bahwa rencana pelelangan WIUP Blok Silo yang akan berlangsung sesuai Kepmen ESDM 1802K/2018 agar dihentikan.

Menurut Siti Soetami perbuatan tata usaha dapat digolongkan dalam: a. mengeluarkan keputusan (*beschicking*); b. mengeluarkan peraturan (*regelling*); dan c. melakukan

¹ Andi Saputra “Mediasi Kemenkumham Akhirnya Akhiri Sengketa Tambang Emas Blok Silo”, detiknews.com, 09 Januari 2019. Diakses di <https://news.detik.com/berita/d-4377108/mediasi-kemenkum-akhirnya-akhiri-sengketa-tambang-emas-blok-silo> pada tanggal 11 Maret 2019.

perbuatan materiil (*materielle daad*). Dari ketiga golongan itu yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah golongan yang pertama.²

Senada dengan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa orang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang. Apabila merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dimana isi tuntutan tersebut adalah agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai ganti rugi dan/atau direhabilitasi.³

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa keputusan (*beschikking*) selalu bersifat individual dan konkret. Sedangkan peraturan selalu bersifat umum dan abstrak yang artinya keberlakuannya mengikat untuk umum atau siapa saja yang dikenai perumusan kaidah hukum.⁴

Maria Farida menyatakan sebuah keputusan (*beschikking*) selalu bersifat sekali selesai (*einmahlig*). Sedangkan (*regelling*) bersifat terus menerus (*dauerhaftig*) obyek normanya dapat berulang-ulang tidak tertentu bilangannya.⁵

² A. Siti Soetami. SH., "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara" Bandung, PT. Refika Aditama, 2005. Hlm. 21-22

³ Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴ Prof. Dr. jimly Asshiddiqie, S.H., "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang", Jakarta, Sinar Grafika, April 2012, hlm. 2.

⁵ Maria Farida Indrati S., "Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi, Dan Materi)" Depok, PT. Kanisius, 2007, hlm. 78

Oleh karena, Kepmen ESDM 1802K/2018 merupakan keputusan yang menetapkan wilayah izin usaha pertambangan di daerah-daerah tertentu dan tidak bersifat umum tetapi individual, konkret, dan final terkait wilayah mana saja yang ditetapkan sebagai wilayah izin usaha pertambangan atau keberlakuannya tidak mengikat untuk umum dan bersifat sekali selesai. Maka dengan demikian, keputusan yang dikeluarkan oleh Kementerian ESDM tersebut seharusnya menjadi ranah kompetensi PTUN. Bukan melalui penyelesaian sengketa norma non litigasi di Kemenkumham.

Selanjutnya, dalam upaya penyelesaian sengketa KTUN terdapat mekanisme upaya administratif. Upaya administratif ini lebih mengedepankan upaya persuasif, kearifan dan kebijaksanaan daripada pendekatan penyelesaian di peradilan. Jadi upaya administratif ini tidak dilakukan di lembaga PTUN.⁶

Permasalahan selanjutnya, disampaikan oleh Maria Farida dalam diskusi Seminar Hukum *Quo Vadis* di Universitas Indonesia. Bahwa Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengeluarkan Surat No. 180/7182/SJ tanggal 19 September 2018 kepada Kemenkumham untuk mencabut Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 dan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 terkait pengharmonisasian peraturan daerah dan peraturan pemerintah pusat. Karena dianggap melampaui kewenangan dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini akibat dari pemberlakuan Permenkumham 32/2017 dimana objek dari pengujian

⁶ Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum., "Hukum Peradilan Tata Usaha Negara" Bandung, PT. Alumni, 2016. Hlm. 395

adalah peraturan di bawah undang-undang. Oleh karena itu menjadi masalah ketika lembaga yang membuat peraturan tersebut menguji sendiri peraturan yang dibuatnya.⁷

Permasalahan-permasalahan di atas muncul akibat ditetapkan satu kebijakan oleh Kemenkumham pada 8 Desember 2017 yang lalu. Yaitu, Permenkumham 32/2017. Ketentuan yang terdapat dalam Permenkumham 32/2017 tersebut memberikan kewenangan kepada Kemenkumham untuk memeriksa peraturan perundang-undangan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal.

Terbentuknya Permenkumham tersebut didasari dengan pertimbangan banyaknya peraturan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia.⁸ Pada tahun 2018 tercatat kurang lebih 42.000 peraturan yang masih tersebar diberbagai instansi yang dapat menghambat jalannya pembangunan. Peraturan tersebut merupakan gabungan dari Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Gubernur (Pergub), Peraturan Wali Kota, dan Peraturan Bupati.⁹

7 Aida Mardatillah, "Permenkumham Penyelesaian Sengketa Konflik Norma Dinilai Illegal", Hukumonline.com, 02 November 2018. Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5bdc13662cd4c/permenkumham-penyelesaian-sengketa-konflik-norma-dinilai-ilegal> pada tanggal 12 Maret 2019.

8 Permenkumham No. 32 tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan.

9 Supriatin, "Seskab Indonesia Alami Obestas Regulasi", Merdeka.com, 28 November 2018. Diakses di <https://www.merdeka.com/peristiwa/seskab-sebut-indonesia-alami-obesitas-regulasi.html> pada tanggal 18 Maret 2019.

Penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan oleh Kemenkumham dapat diajukan oleh orang perseorangan atau kelompok orang, badan/lembaga/kementerian/lembaga pemerintah non kementerian/pemerintahan daerah, dan swasta atau badan usaha publik/privat secara tertulis kepada Kemenkumham. Apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal.¹⁰ Kemudian hasil dari pemeriksaan tersebut adalah rekomendasi, yaitu: a. mencabut peraturan perundang-undangan; b. mengubah peraturan perundang-undangan; dan c. membentuk peraturan perundang-undangan baru.¹¹

Konsep *trias politica* sebagaimana dicetuskan oleh Montesquieu membagi kekuasaan lembaga negara dalam tiga bagian yaitu, Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif yang fungsi dan kewenangannya dibedakan antara satu dengan yang lain. Artinya pembagian kekuasaan negara yang dinisbatkan oleh Montesquieu. Diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*). Sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan yang dikendalikan oleh satu tangan sehingga melahirkan kesewenangan.¹² Atas pembagian kekuasaan tersebut fungsi dari ketiga lembaga juga terpisah. Eksekutif adalah lembaga negara yang menjalankan undang-undang, Legislatif adalah lembaga negara yang membentuk undang-undang, dan Yudikatif

10 Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan

11 Pasal 6 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan

12 Efi Yulistyowati,dkk., "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang-undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen", Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, No. 2, Desember 2016. Hlm. 330. Diakses di <http://journals.usm.ac.id/index.php/jdsb/article/view/580/390> pada tanggal 23 Februari 2019.

adalah lembaga negara yang mempunyai tugas untuk mengawal dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum disuatu negara.¹³

Menurut Montesquieu, setiap pemerintahan yang terbagi dalam tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya. Baik tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Menurut ajaran ini adanya pengaruh-mempengaruhi antara yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu pemisahan kekuasaan yang diajarkan Montesquieu artinya ketiga lembaga kekuasaan itu harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.¹⁴

Kemudian dalam BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung (MA) untuk mengadili perkara sengketa peraturan perundang-undangan (peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang). Demikian pula dalam Pasal 24C ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945.¹⁵

Dengan demikian baik secara konstitusi maupun secara teori ketatanegaraan. Sebenarnya mengarahkan bagi setiap peraturan yang secara hierarkis bertentangan dengan peraturan lainnya haruslah diselesaikan melalui jalur litigasi yaitu MA dan MK. Hal ini juga merupakan bagian dari fungsi *checks and balances* yang menekankan pentingnya saling mengawasi dan mengendalikan antar lembaga negara. Supaya tidak

13 Id.

14 Moh. Kusnardi dan Harmily Ibrahim, "Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia", Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983, hlm. 141.

15 Pasal 24A ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

terjadi kesewenang-wenangan, dan hingga kini esensi dari kekuasaan negara harus terpisah masih tetap relevan.¹⁶

UUD 1945 sebagaimana disebutkan sebelumnya, memberikan kewenangan tersebut kepada MA dan MK.¹⁷ Dengan demikian kewenangan yang dimiliki oleh MA dan MK memiliki legitimasi kuat dari konstitusi maupun teori pemisahan kekuasaan negara. Jadi sudah seharusnya pertentangan antar peraturan ini menjadi kewenangan yudisial.

Selain itu hasil pemeriksaan dari Kemenkumham yang hanya sebuah rekomendasi dan tidak mempunyai daya ikat yang kuat layaknya putusan yang dikeluarkan oleh lembaga yudisial. Sehingga, patut dipertanyakan bagaimana tindak lanjut dari hasil pemeriksaan sengketa peraturan yang dilakukan oleh Kemenkumham.

Berdasarkan permasalahan di atas, skripsi ini akan mengambil judul “Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non Litigasi Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan” dan akan dikaji lebih mendalam terkait kewenangan penyelesaian sengketa peraturan yang ada pada Kemenkumham saat ini.

Akan tetapi, di tengah proses penyusunan skripsi ini, Peraturan Menteri Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi (Permenkumham 32/2017) diganti dengan Peraturan Menteri

16 Dr. Ridwan HR., “Hukum Administrasi Negara”, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2016, hlm. 12

17 Pasal 24A ayat (1), Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi (Permenkumham 2/2019). Sehingga, kasus dan peraturan yang dipakai untuk objek penelitian adalah kasus dan peraturan yang lama. Namun demikian, pada dasarnya substansi materi muatan yang diatur dalam Permenkumham yang lama dengan yang baru, tetap sama. Yaitu penyelesaian sengketa norma melalui jalur non litigasi di Kemenkumham. Sehingga pembahasan dalam skripsi ini tidak kehilangan konteks.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa peraturan di Indonesia?
2. Apakah mekanisme penyelesaian sengketa peraturan non litigasi di Kemenkumham telah sesuai dengan desain sengketa Peraturan Perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk melihat mekanisme penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi oleh Kemenkumham dan melalui jalur litigasi oleh MA dan MK. Serta melihat dan memberikan penilaian terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Kemenkumham apakah bertentangan dengan kewenangan yang dimiliki oleh MA, MK, dan PTUN. Selain itu, melihat juga bagaimana tindak lanjut dari hasil pemeriksaan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) yang hanya bersifat rekomendasi.

Selain itu, akan juga melihat dari segi yuridis apakah terdapat ruang bagi kemenkumham khususnya Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (Ditjen

PP) terkait kewenangannya menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi. Penelitian ini akan memberikan kritisi terhadap hal ini, namun juga akan memberikan metode yang dapat menjadi solusi terhadap hal ini.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi Kemenkumham atas kewenangannya dalam memeriksa sengketa peraturan perundang-undangan yang dilakukan atas dasar Permenkumham/32/2017.

Selanjutnya, dari aspek hukum penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam tatanan dan sistem hukum di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan berguna bagi masyarakat untuk melihat secara lebih kritis, kewenangan-kewenangan yang ada pada sebuah organ negara agar tidak melampaui dari kewenangan yang sudah diberikan kepada lembaga tersebut.

E. Kerangka Konseptual

1. Teori pengujian peraturan

Dalam negara hukum peraturan adalah sesuatu yang sentral yang dibuat oleh pejabat berwenang yang mengikat masyarakat dalam sebuah negara. Akan tetapi, tidak jarang peraturan-peraturan tersebut justru melanggar hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, peraturan-peraturan tersebut perlu diuji untuk memastikan benar tidaknya melanggar hak-hak masyarakat yang diaturnya.

Peraturan yang dapat diuji sebagai suatu *norm control mechanisme* pada praktiknya ada tiga norma. Ketiganya merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*); (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut (*vonnis*).¹⁸

Ketiganya norma di atas dapat diuji melalui mekanisme peradilan atau non peradilan. Dalam teori pengujian peraturan terdapat istilah *Toetsingrecht* atau hak untuk menguji yang dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga kekuasaan negara yaitu legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Penyebutan kata *executive review*, *legislatif review*, dan *judicial review* dalam pengujian sebuah peraturan adalah didasarkan pada lembaga kekuasaan mana hak untuk menguji tersebut diberikan. Jika pengujiannya diberikan kepada legislatif, maka pengujian tersebut lebih tepat disebut sebagai *legislative review*. Demikian juga jika hak menguji tersebut diberikan kepada pemerintah, maka disebut sebagai *executive review*. Atau jika diberikan kepada yudikatif disebut sebagai *judicial review*.¹⁹

2. *Trias Politica*

Trias politica, pertama kali dikenalkan oleh John Locke (1632-1704) dan kemudian kembangkan oleh Montesquieu (1689-1755). John Locke mengenalkan konsep ini sebagai suatu kritik terhadap raja-raja Stuart yang memegang kekuasaan absolut dan menulisnya dalam sebuah buku yang berjudul *Two Treatises on Civil Government*

18 Prof. Dr. jimly Asshiddiqie, S.H., supra note 4, hlm. 1

19 Id. hlm. 2

(1690). Serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Menurut John Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Ketiga kekuasaan lembaga tersebut harus terpisah satu sama lain dan tidak boleh disatukan. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan yang membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan yang menjalankan undang-undang. Namun, selain itu kekuasaan eksekutif juga terdapat di dalamnya kekuasaan untuk mengadili. Selanjutnya, kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang memiliki kewenangan untuk bertindak menjaga keamanan negara dan menjalin relasi dengan negara lain.²⁰

Kemudian teori pembagian kekuasaan negara ini dikembangkan oleh seorang filsuf Perancis Montesquieu. Montesquieu juga membagi kekuasaan negara dalam tiga bagian, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurut Montesquieu kebebasan badan yudikatif adalah yang paling utama dan sangat ditekankan. Karena di sinilah letak kebebasan individu dan hak asasi manusia dipertaruhkan. Selanjutnya, Montesquieu membagi tugas dan fungsi dari tiap-tiap bagian kekuasaan negara. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang.²¹

Pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu berbeda dengan pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke. Montesquieu sama sekali tidak menggabungkan kekuasaan yudisial ke dalam kekuasaan eksekutif. Melainkan

20 Prof. Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", Jakarta, PT. Gramedia, 2008 (edisi revisi), hlm. 282

21 Id. hlm. 152

sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini didasarkan pada pengalamannya sebagai seorang hakim yang memandang kekuasaan yudikatif berlainan dengan kekuasaan eksekutif. Selanjutnya, kekuasaan federatif yang disebutkan oleh John Locke sebagai kekuasaan hubungan luar negeri digabung dengan kekuasaan eksekutif.²²

3. *Executive Review*

Ada beberapa pengujian peraturan perundang-undangan yang dikenal secara teori dan berlaku secara universal dan dilakukan oleh lembaga negara berbeda, salah satunya adalah pengujian peraturan perundang-undangan melalui lembaga eksekutif yang dikenal dengan istilah *executive review*. *Executive review* adalah kewenangan lembaga eksekutif untuk menguji peraturan perundang-undangan dan dapat membatalkannya apabila dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum.²³

Di Indonesia *executive Review* dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri sebagai bagian dari pemerintah untuk mencegah pertentangan secara hirarki peraturan perundang-undangan. Pemerintah sebagai eksekutif mencoba mereview peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah untuk mencegah pertentangan dengan peraturan di atas. *Executive review* juga dikenal sebagai proses pengawasan internal pemerintahan terhadap peraturan-peraturan di bawahnya. Kementerian Dalam Negeri bekerja bersama staf ahlinya mencari dan menemukan pertentangan norma dalam peraturan-peraturan daerah. Dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri cenderung menggunakan

²² Id.

²³ Dr. H. Imam Soebechi, SH., MH. "Hak Uji Materiil", Jakarta, Sinar Grafika, 2016. Hlm. 54.

penafsiran politis terhadap hukum dalam menentukan suatu peraturan daerah itu bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.²⁴

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan adalah metode normatif. Karena yang menjadi objek dari penelitian ini adalah sebuah norma atau peraturan Permenkumham No. 32/2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya, metode ini juga dilakukan untuk melihat apa yang melatarbelakangi dibentuknya Permenkumham No. 32/2017. Selain itu juga untuk menilai mekanisme penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Kemenkumham. Melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan empat narasumber yaitu Bapak Widodo Ekatjahjana, Ibu Bivitri Susanti, Bapak Wicipto Setiadi, dan Ibu Maria Farida.

Meskipun penelitian ini adalah penelitian normatif, Penelitian ini juga akan dilakukan dengan penelitian yang bersifat yuridis empiris terhadap asas-asas hukum, prinsip ketatanegaraan yang berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan dan penerapannya. Penulis berusaha melihat pada kesesuaian asas, peraturan perundang-undangan, dan prinsip pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan.

²⁴ Muhammad Siddiq Armia, "Eksekutif Review Terhadap Perda Retribusi di Daerah Otonomi Khusus", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 5, No. 2, Agustus 2016, hlm. 247. Diakses di <https://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART%207%20JRV%205.2%20WATERMARK.pdf> pada tanggal 27 Agustus 2019.

Metode pengumpulan data penulis akan mengumpulkan data dengan cara meneliti berbagai macam bahan literatur yang diperlukan. Dengan cara penelusuran bahan primer yang bersumber dari Konstitusi, UU, Perpres, dan regulasi lainnya. Sedangkan untuk penelusuran bahan sekunder bersumber dari hasil wawancara sebagai sarana informasi dan dokumen kepustakaan berupa buku, jurnal, serta surat kabar. Dengan demikian bahan yang sudah terkumpul akan dianalisis lebih mendalam sehingga akan menjawab rumusan masalah yang sudah disajikan dalam penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

1. Bab I Pendahuluan

Dalam pendahuluan ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, dan metode penelitian.

2. Bab II Tinjauan Pustaka

Pada Bab II ini penulis akan membahas tinjauan teoritis dan aspek hukum secara terperinci tentang pengujian peraturan perundang-undangan, konsep tentang hak uji materil, teori negara hukum, teori pembagian kekuasaan, dan tinjauan hukum mediasi dalam ranah administrasi publik. Serta mengulas bahan-bahan yang akan digunakan dalam melakukan penelitian ini. Selain itu, akan mengumpulkan dan mempelajari berbagai data dan artikel yang berkaitan dengan topik penelitian ini.

3. Bab III Pengujian dan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia

Pada bab ini penulis akan membahas secara deskriptif mekanisme penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur litigasi *judicial review* di

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, mekanisme penyelesaian sengketa Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara, dan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan berdasarkan implementasi Permenkumham 32/2017, serta melampirkan hasil mediasi penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan di Kemenkumham.

4. Bab IV Pembahasan dan Analisis

Pada bab ini penulis akan menuangkan semua hasil dari penelitian yang telah dilakukan. Pembahasan dan analisis dalam bab ini akan menjawab rumusan masalah yang sudah disajikan di atas

Penulis akan membahas secara deskriptif analisis dari segi tugas dan fungsi kemenkumham dalam menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi.

Selanjutnya, penulis juga akan membahas desain penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan yang berlaku secara universal dalam perspektif teori yang telah disajikan pada bab ii hukum positif yang berlaku.

5. Bab IV Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir dari sebuah penelitian yang berisi tentang kesimpulan dan saran.