

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Sebagai negara hukum, rakyat Indonesia menuntut pemerintah untuk meningkatkan dan menyelenggarakan kinerja pemerintahan yang baik, berkualitas dan tetap berlandaskan pada sebuah asas. Seperti salah satu cita-cita perjuangan bangsa Indonesia ialah terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur yang berasaskan pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Seiring dengan tujuan pembangunan nasional dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, segala dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara berlandaskan pada aturan (regulasi). Namun kehidupan berbangsa dan bernegara akan berhadapan dengan konflik dan berujung menjadi sebuah sengketa. Salah satu bentuk sengketa yang terjadi pada negara Indonesia ialah sengketa peraturan perundang-undangan. Timbulnya sengketa peraturan perundang-undangan disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu bentuk faktor atau penyebab sengketa peraturan perundang-undangan diakibatkan oleh adanya konflik norma, norma yang saling bertentangan ataupun terjadinya tumpang tindih aturan hukum. Dalam Pasal 24 A, 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 20 ayat (2) huruf

a, Pasal 29 ayat (1) huruf 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur bahwa mekanisme yang digunakan dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan lembaga kekuasaan yudikatif melalui mekanisme peradilan yakni sistem uji materiil atau yang disebut juga dengan *judicial review*, Menurut Sri Soemantri, sistem uji materiil ataupun atau *judicial review* terbagi menjadi 2 bagian, yakni :

1. Hak menguji material (*materile toetsingrech*) ialah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>1</sup>
2. Hak menguji formil (*formale toetsingrech*) ialah wewenang untuk menilai, apakah suatu legislatif seperti undang-undang telah dibuat sesuai dengan cara-cara atau prosedur sebagaimana yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup>

Fungsi dari sistem uji materiil atau *judicial review* sendiri menurut Maurice Duverger ialah *judicial review* dilakukan untuk menjamin agar peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari konstitusi maupun undang-undang. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie *judicial review* merupakan pengujian melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri, 1997, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung, Alumni, hlm 11

<sup>2</sup> Sri Soemantri, *Ibid*, hlm 6

<sup>3</sup> <https://tadlo4all.wordpress.com/2009/06/02/judicial-review-peninjauan-kembali/>, diakses pada 21 November 2018, pukul 21.30 wib

Pelaksanaan *judicial review* merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga negara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif di hadapan konstitusi yang berlaku. Pengujian produk hukum yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman terhadap produk cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif merupakan bentuk dianutnya *prinsip check and balances* berdasarkan teori pemisahan kekuasaan (*separations of power*). Karena itu kewenangan melakukan *judicial review* merupakan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman.<sup>4</sup>

Pada tahun 2017 Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan sebuah aturan yang mengatur dan menjelaskan bahwa sengketa peraturan perundang-undang yang ada, kini dapat diselesaikan melalui jalur Non Litigasi (diluar pengadilan), hal ini dituangkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi. Lahirnya Permenkum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 merupakan bentuk usaha Kementerian Hukum dan HAM dalam mencari solusi alternatif ketika terjadinya konflik norma ataupun adanya sengketa peraturan perundang-undangan. Berdasarkan data Kementerian Hukum dan HAM dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, yakni tahun 2016, 2017, 2018 terdapat 7.898 ribu Peraturan Perundang-undangan baru yang di undangkan. Dari angka tersebut, peraturan menteri/badan/lembaga/lembaga pemerintahan non

---

<sup>4</sup> Cahyo Dwi Nugroho, 2011, *Hak Uji Materiil Oleh Kekuasaan Kehakiman (Judicial Review) terhadap Peraturan Menteri Oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Skripsi, Surakarta, Uviversitas Sebelas Maret , hlm 32

kementerian, merupakan peraturan perundang-undangan yang paling sering dibentuk, yakni sebanyak 6.285 ribu. Data ini menunjukkan jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami obesitas hukum, yang memerlukan cara progresif dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Di titik ini sesungguhnya kehadiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 menimbulkan sebuah persoalan, yakni sengketa peraturan perundang-undangan yang semestinya diselesaikan melalui jalur litigasi yakni sistem uji materiil (*judicial review*) yang merupakan ranah lembaga kekuasaan yudisial, kini dapat diselesaikan melalui upaya penyelesaian dengan jalur non litigasi yang dilakukan oleh lembaga kekuasaan eksekutif. Latar belakang terbitnya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi tidak lain sebagai upaya pemerintah untuk menata regulasi yang dinilai saling bertentangan ataupun tumpang tindih, apakah tepat jika dalam menata regulasi tersebut menjadi kewenangan Kementerian Hukum dan HAM selaku lembaga kekuasaan eksekutif. Atas dasar hukum apa pula yang melandasi adanya penambahan kewenangan terhadap Kementerian Hukum dan HAM yang dapat menyelesaikan sengketa peraturan-perundang-undangan melalui jalur non litigasi. Terkait penambahan kewenangan pada Menteri Hukum dan HAM apakah telah sesuai pula dengan tugas dan fungsi Dirjen Kementerian Hukum dan HAM dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementrian Hukum dan HAM sebagaimana diubah

---

<sup>5</sup> <http://mediaindonesia.com/read/detail/210778-progresivitas-penyelesaian-konflik-perundangan>, diakses pada tanggal 20 Maret 2019, Pukul 20:21 WIB

dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Prganisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM.

Selain itu, perlu adanya penjelasan terkait bentuk sengketa peraturan perundang-undangan seperti apa yang dapat diselesaikan melalui jalur non litigasi dan jenis peraturan perundang-undangan diruang lingkup apa yang bisa diselesaikan oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui jalur non litigasi. Sejauh mana pula Kementerian Hukum dan HAM dapat menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi, yang sejatinya kewenangan tersebut sebatas dituangkan dalam peraturan menteri, sehingga perlu dipertanyakan kembali mengenai kekuatan hukum yang mengikat terhadap penambahan kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan diatas dengan judul : **“Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan, Bagaimana Kewenangan Menteri Hukum dan HAM dalam Menyelesaikan Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulisan proposal ini adalah untuk mengetahui kewenangan Menteri Hukum dan HAM dalam Menyelesaikan Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat di ambil dari proposal ini adalah :

#### **a. Manfaat Teoritis**

1. Melatih diri melakukan penelitian dan proposal sehingga bisa memperoleh pengalaman untuk memperluas wacana pengetahuan.
2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan.
3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya maupun di bidang ketatanegaraan yang pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur yang ada dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul di masyarakat.
4. Bagi almamater proposal ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan sumbangan wacana bagi mahasiswa lainnya.

#### **b. Manfaat Praktis**

Menggali sejauh mana pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan melalui Jalur Non Litigasi terhadap pemerintahan dalam penerapan kebijakan yaitu dalam kewenangan Menteri Hukum dan

HAM dalam penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui Jalur Non Litigasi.

## **1.5. Metode Penelitian**

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

### **1.5.1. Jenis Penelitian**

Dalam penyusunan penulisan proposal, jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian preskriptif. Dengan menggunakan jenis penelitian preskriptif maka penulis mampu mengetahui apakah kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 25 Tahun 2015 tentang Organisasi dan tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Prganisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM.

### **1.5.2. Metode Pendekatan Masalah**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah

metode pendekatan perundang-undangan (*Statuta Apparouch*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>6</sup> Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum ya di hadapi.<sup>7</sup> Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan kewenangan kementerian hukum dan Ham dalam menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi.

### **1.5.3. Bahan Hukum**

Bahan Hukum yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yaitu:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu :
  - a. Undang-Undang Dasar NRI 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
  - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 93

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 137



Peraturan Perundang-Undang

- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
  - e. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
  - f. Peraturan Presiden No. 44 tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
  - g. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 30 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Prganisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM.
  - h. Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan melalui Jalur Non Litigasi.
2. Bahan hukum sekunder yaitu dengan mempelajari dan membaca studi pustaka saat ini dan terdahulu, jurnal penelitian, buku-buku maupun literatur.
  3. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang berupa penunjang yang diperoleh melalui internet, kamus, dan ensiklopedia (Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)).

#### **1.5.4. Teknik Pengambilan Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam proposal ini, merupakan perundangan-undangan dan peraturan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder dan bahan tersier diperoleh melalui studi pustaka saat ini dan terdahulu. Teknik pengambilan dilakukan dengan cara membaca dan memahami hasil jurnal penelitian para sarjana dan para ahli. Dengan membaca dan memahami bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dapat membantu dan melengkapi pembahasan masalah dalam penyusunan penulisan proposal ini.

#### **1.5.5. Tehnik Analisis Bahan Hukum**

Setelah semua data terkumpul dengan benar, kemudian dilakukan pengolahan sumber data dan selanjutnya dapat disimpulkan agar diperoleh gambaran secara jelas. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini nantinya adalah analisa kualitatif. Yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang ada dimasyarakat. Selanjutnya ditarik kesimpulan dengan metode deskriptif yaitu untuk memperoleh gambaran yang menarik dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.<sup>8</sup>

Langkah-langkah selanjutnya yang digunakan dalam melakukan

---

<sup>8</sup> Ronny Hanitoyo Soemitro, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia, hlm 3

suatu penelitian hukum, yaitu :

- a. Mengidentifikasi fakta huku dan mengelimir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sedapatnya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan hukum dan non hukum
- c. Melakukan telaah atas isu huku yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

