

**KEWENANGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK  
ASASI MANUSIA DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

(Studi Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 tahun 2019)

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Melengkapi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**



**Oleh :**

**NAMA : ARIS MAHENDRA  
NPM : 1701110187  
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM  
BAGIAN : HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH  
BANDA ACEH  
2022**

**Telah Disetujui**

**Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh**

Judul Skripsi

**KEWENANGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI  
MANUSIA DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
(Studi Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 tahun 2019)**

Banda Aceh, 25 Juli 2022

Pembimbing,



**Rusnin, S.H., M.H**

**KEWENANGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI  
MANUSIA DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

(Studi Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 tahun 2019)

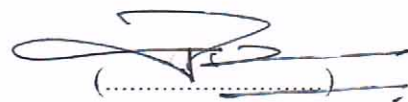
Oleh

Nama Mahasiwa : Aris Mahendra  
No. Mahasiswa : 1701110187  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara

Telah Dipertahankan di Depan Sidang Penguji,  
Pada Tanggal 22 Agustus 2022  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

**DEWAN PENGUJI**

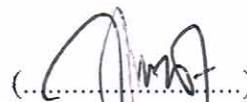
1. Ketua : **Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H**



2. Sekretaris : **Mainita, S.H.,M.H.Kes**



3. Pembimbing/Penguji I : **Rusnin, S.H.,M.H**



4. Penguji II : **Syarifah Sharah Natasya, S.H.,M.H**



5. Penguji III : **Mainita, S.H.,M.H.Kes**



Banda Aceh, 14 September 2022  
Universitas Muhammadiyah Aceh  
Dekan Fakultas Hukum



  
**Dr. H. Rizanizarli, S.H.,M.H**

## ABSTRAK

ARIS MAHENDRA **KEWENANGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN  
2022 HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM  
PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

(Studi Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 tahun  
2019)

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh

(iv,57) pp.,bibl

**RUSNIN, SH., M.H**

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, mengandung pengertian bahwa segala tatanan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara adalah didasarkan atas hukum. Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Jenis Peraturan Perundang-undangan yang diperiksa melalui Mediasi adalah: Peraturan Menteri; Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian; Peraturan dari Lembaga Nonstruktural; dan Peraturan perundang-undangan di daerah, 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.

Tujuan penulisan skripsi ini menjelaskan pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi sudah sesuai dengan peraturan perundang undangan. Untuk menjelaskan Kewenangan Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 Tahun 2019 sudah tepat berada di kementerian hukum dan Ham.

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*) melalui pengumpulan data secara sekunder. Oleh karena itu, teknik mengumpulkan data dan informasi bahan-bahan hukum dilakukan penulis dengan membaca naskah akademik, buku, majalah, peraturan perundang-undangan dan sumber bacaan lain, yang berkaitan dengan materi penelitian.

Pembentukan peraturan menteri hukum dan hak asasi manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi secara norma aturan hukum dan kewenangan yang berlaku di Indonesia kaitanya dengan pengujian atau *Judicial review* merupakan kewenangan atau kekuasaan yudikatif baik Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung. Kewenangan Menteri khususnya kementerian hukum dan hak asasi manusia dalam sistem ketata negaraan, sebagai pembantu pemerintah, presiden dalam menjalankan fungsi kementerian, dibidang eksekutif bukan pada ranah kewenangan dalam kekuasaan yudikatif, sehigga pertentangan antara aturan perundang-undangan, seperti peraturan menteri dan peraturan menteri, peraturan daerah, bukan merupakan kewenagan kementerian hukum dan hak asasi manusia

Disarankan dalam Kewenangan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Sudah tepat berada di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Fungsi dan tugas kementerian hukum dan hak asasi manusia yang sudah di tetapkan seharusnya ini yang ditingkatkan kualitasnya serta fokus pada sektor peningkatan kualitas pelayanan yang langsung pada fungsi eksekutif, mengingat persoalan di sektor pelayanan Kementerian hukum dan Ham yang begitu luas.

## KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah di panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan skripsi dengan judul **KEWENANGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (Studi Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 2 Tahun 2019)**, dapat diselesaikan. Shalawat serta salam tak lupa selalu tercurahkan kepada pangkuan alam Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam kebodohan menuju alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan

Selama penulisan skripsi ini banyak mengalami kesulitan dan hambatan. terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak baik secara materil maupun non materil. Oleh karena itu dengan kerendahan hati diucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak , S.H.,M.H., selaku dosen pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan serta selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
2. Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H selaku dekan Fakultas Hukum Univesitas Muhammadiyah Aceh.

3. Kepada seluruh Dosen dan Staf Karyawan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh, yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat.
4. Kepada seluruh Teman dan Kerabat yang telah memberikan saran kepada saya .

Yang tercinta Ayahanda Basrah dan Ibunda Mariati tercinta yang telah membesarkan, serta mencurahkan kasih sayang, pengertian dan telah memberikan cinta yang begitu besar dan senantiasa memanjatkan do'a kepada penulis, membantu dan memberikan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh. Serta pihak-pihak yang telah mendukung dan membantu dalam penelitian ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu. yang telah membantu dan memberikan motivasi sehingga dapat menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi sendiri dan bagi yang membacanya. Disadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati diharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari berbagai pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 13 Mei 2022

Penulis

**Aris Mahendra**

NPM: 1701110187

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Metode Penelitian .....	6
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KELEMBAGAAN .....</b>	<b>10</b>
A. Pembagaian Kekuasaan .....	10
B. Tinjauan Lembaga Negara .....	17
C. Kedudukan Norma Hukum Di Indonesia .....	27
D. Kedudukan Kementerian .....	35
<b>BAB III KEWENANGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>41</b>
A. Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Sudah Sesuai Dengan Peraturan Perundang Undangan .....	41
B. Kewenangan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Sudah Tepat Berada Di Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.....	50
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>53</b>
A. Kesimpulan .....	53
B. Saran .....	55
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>56</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaan, serta ditetapkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia, maka terbentuknya sistem norma hukum Negara Republik

Indonesia Apabila kita bandingkan dengan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die theori vom*

*stufent ordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky terdahulu, kita dapat melihat ada dua cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma

hukum Negara republik Indonesia. Dalam sistem norma Republik Indonesia, norma yang berlaku berada pada satu sistem yang berlapis-lapis berjenjang-jenjang

sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada

suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) republik Indonesia, yaitu Pancasila.<sup>1</sup>

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa negara Indonesia adalah Negara hukum, mengandung pengertian bahwa segala tatanan

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta 2007, hlm. 44

kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara adalah didasarkan atas hukum. penyelenggaraan kekuasaan negara tidak jarang terjadi benturan antara norma hukum terjadi sengketa peraturan perundang-undangan. Timbulnya sengketa peraturan perundang-undangan disebabkan oleh adanya konflik norma, norma yang saling bertentangan ataupun terjadinya tumpang tindih aturan hukum. 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*.

Peraturan Kementerian Hukum dan HAM No. 32 Tahun 2017 sebagaimana telah diganti dengan peraturan Kementerian Hukum dan HAM No. 2 Tahun 2019 tentang penyelesaian disharmoni peraturan perundang-undangan melalui mediasi sebagai landasan hukum yang mengatur dan menjelaskan bahwa sengketa peraturan perundang-undang yang ada khususnya sebagaimana ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangungan Melalui Mediasi Jenis Peraturan Perundang-undangan yang diperiksa melalui Mediasi adalah:

- a. Peraturan Menteri;
- b. Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian;

- c. Peraturan dari Lembaga Nonstruktural; dan
- d. Peraturan perundang-undangan di daerah

Dengan diterbitkannya peraturan tersebut penyelesaian pertentangan antara norma hukum kini dapat diselesaikan melalui jalur *Non Litigasi* (diluar pengadilan). Kehadiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 menimbulkan sebuah persoalan, yakni sengketa peraturan perundang-undangan yang semestinya diselesaikan melalui jalur *litigasi* yakni sistem uji materil (*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 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi 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. Selain itu, 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.

Serta berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tertanggal 30 Mei 2017 memberikan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah undang-undang, oleh karenanya, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.
2. Alasan untuk membatalkan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu karena melanggar kepentingan umum dan/atau kesusilaan, merupakan ranah Mahkamah Agung untuk menerapkan tolak ukurnya.
3. Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota hanya melalui Keputusan Gubernur tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebab, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) tidak dapat dibatalkan dengan Keputusan Gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*).
4. Adanya potensi dualisme putusan pengadilan antara putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa legalitas Keputusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri dan putusan pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung terhadap substansi perkara yang sama. Perbedaan produk hukum tersebut akan menimbulkan ketidakpastian

hukum yang melanggar Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.<sup>2</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak diputus secara bulat. Terdapat empat Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinions*) dengan alasan-alasan utama sebagai berikut: Pertama, kewenangan Kepala Daerah dan DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah merupakan kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegheid*) yang hanya dapat diberikan serta diadakan oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini sehingga perlu dipertanyakan kembali mengenai kekuatan hukum yang mengikat terhadap penambahan kewenangan Kementerian Hukum dan HAM dalam menyelesaikan Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi. Sehingga dalam penelitaian ini ditarik satu judul Kewenangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Studi Peraturan Menteri Hukum dan Ham No 2 tahun 2019.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah Penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>2</sup>Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, CV. Anugerah Utama Raharja, Bandar Lampung, 2018, hlm. 90.

1. Apakah pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan
2. Apakah Kewenangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 sudah tepat berada di kementerian hukum dan hak asasi manusia.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka yang menjadi Tujuan Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi sudah sesuai dengan peraturan perundang undangan
2. Untuk menjelaskan Kewenangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 2 Tahun 2019 sudah tepat berada di kementrian hukum dan hak asasi manusia.

### **D. Metode Penelitian**

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan dengan terlebih dahulu menelaah berbagai peraturan perundang-undangan terkait yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Selanjutnya turut pula dilakukan kajian

tentang kasus-kasus yang telah terjadi dan mendapat perhatian publik, kemudian menelaah latar belakang dan perkembangan isu permasalahan penelitian yang diangkat, lalu membandingkannya mengenai hal-hal yang sama. Terakhir dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide, konsep dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum. Maka spesifikasi atau karakter dari penelitian ini adalah preskriptif.<sup>3</sup> Karena penelitian yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

## 2. Sumber Pengumpulan Data

Penelitian ini mempergunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) melalui pengumpulan data secara sekunder. Oleh karena itu, teknik mengumpulkan data dan informasi bahan-bahan hukum dilakukan penulis dengan membaca naskah akademik, buku, majalah, peraturan perundang-undangan dan sumber-sumber bacaan lain, yang berkaitan dengan materi penelitian. Pengumpulan data sekunder dengan menelaah bahan kepustakaan tersebut meliputi :

a. Bahan hukum primer yaitu merupakan bahan pustaka yang berisikan

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm.35

pengetahuan ilmiah maupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan atau ide, seperti: Teori penyelenggaraan negara, UUD 1945 Undang-undang No. 9 tahun 2015. Serta Peraturan Menteri Hukum dan Ham No 2 tahun 2019 dan berbagai ketentuan lainnya yang terkait permasalahan yang dibahas.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu merupakan bahan pustaka yang meliputi naskah akademik peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana, hasil penelitian dan penemuan ilmiah, serta bahan-bahan melalui web atau internet, yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang berfungsi memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa bahan pustaka seperti kamus hukum dan kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.

### 3. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan asas-asas hukum teori hukum pendapat ahli hukum, yang berbentuk buku teks hasil penelitian yang dipublikasi tentunya yang dapat dijadikan literatur.

#### 4. Analisis Data

Analisis data merupakan penelahaan dan penguraian data, sehingga data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah dalam penelitian ini. Data sekunder yang diperoleh kemudian disusun secara urut dan sistematis, untuk selanjutnya dianalisis menggunakan metode kualitatif yaitu dengan penguraian deskriptis analitis dan preskriptif,<sup>4</sup> yang dilakukan untuk memperoleh gambaran tentang pokok permasalahan dengan menggunakan metode berfikir deduktif, yakni cara berfikir yang dimulai dari hal yang umum, untuk selanjutnya menarik hal-hal yang khusus sebagai kesimpulan dan disajikan dalam bentuk preskriptif.

---

<sup>4</sup>Anonymous, *Pedoman Penulisan Disertasi Prodi Doktor Ilmu Hukum*, Program PPS Unsyiah, Darussalam, 2017, hlm. 19.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA**

#### **A. Pembagian Kekuasaan**

Mengacu pada konsep trias politika semisalnya ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif<sup>1</sup>. Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi-fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan pada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan trias politika telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang-undang menjadi kewenangan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan yudikatif<sup>2</sup>.

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara masing-masing. Trias politika pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang dan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. hlm 34

<sup>2</sup> *Ibid.* Hlm 56

kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>3</sup>

Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Doktrin yang murni pemisahan kekuasaan dirumuskan untuk menentukan dan menjaga kebebasan politik dengan membagi kekuasaan pemerintah ke dalam tiga cabang atau departemen yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada masing-masing cabang pemerintah harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendiri dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, untuk yang mengisi ke tiga agen pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang mengawasi (*check*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara.<sup>4</sup>

Teori pembagian kekuasaan sangat diperlukan dalam sistem suatu ketatanegaraan, dikarenakan para penyelenggara negara mereka bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itu

---

<sup>3</sup> Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberty, Yogyakarta 2002. hlm 30

<sup>4</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007. hlm 40

diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (*check and balance*).<sup>5</sup>

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Montesquieu menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kemerdekaan kekuasaan yudikatif. Argumentasi yang dikemukakan pemikiran ini adalah bahwa kekuasaan yudikatif yang merdeka, secara maksimal dapat melindungi hak-hak warga negara dari kekuasaan yang despotis. Menurut C.F. Strong, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif inilah yang secara teknis disebut dengan istilah *Government* (Pemerintah) yang merupakan alat alat perlengkapan negara.<sup>6</sup>

Pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran merekamengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian yang menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad 16 kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai Trias politika dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748). Tentu saja inti dari pemikiran Montesquieu memiliki dasar yang sama dengan pemikiran Locke, yakni untuk menghindari terjadinya

---

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm 34

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm 60

pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.<sup>7</sup>

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (*registrasi*) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.<sup>8</sup>

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1997. Hlm 4

<sup>8</sup>Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 78-79

<sup>9</sup>Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, 2003, hlm. 2-3

Pada tahun 1748, Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke yang ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Law)*.

Alasan Montesquieu mengembangkan konsep Trias Politika didasarkan pada sifat

despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana

warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan.

Pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya “kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu.”<sup>11</sup>

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *regeeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan

---

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282

oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial.<sup>12</sup>

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak

dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya

badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu

badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.<sup>13</sup>

Mariam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi

secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 282-283

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, *Ibid.*, hlm. 283

<sup>14</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. 4, 1960, hlm. 17-24

Perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya. Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan *institutional experimentation* melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).<sup>15</sup> Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis dan tidak dapat lagi diandalkan. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*) atau *quasi independent*.

Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan *independent agencies* (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie op.cit., hlm. 1

eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkan secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Menurut Crince le Roy terdapat kekuasaan lain di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu yaitu sering disebut kekuasaan keempat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan undang-undang dasar. Akibatnya terjadi ketegangan antar hukum tertulis dengan di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya.<sup>16</sup>

## **B. Tinjauan Lembaga Negara**

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (*NGO's*). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>17</sup>

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai: (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan;

---

<sup>16</sup> Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan

Kepala Daerah), Alumni, Jakarta, 2006, hlm. 74

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010, hlm. 27

(iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur. Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum *Fockema Andreae* yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politika yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) *fungsi diplomacie*; (ii) *fungsi ndefencie*; (iii) *fungsi nancie*; (iv) *fungsi justicie*; dan (v) *fungsi policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) *fungsi legislatif*; (ii) eksekutif; (iii) *fungsi federatif*. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica, Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm 29

Konsepsi trias politika yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.<sup>19</sup>

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.<sup>20</sup>

## **1. Kekuasaan Eksekutif**

---

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm 37

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm 80

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undang-undang. Dalam kehidupan sehari-hari, lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis, Lembaga eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja/presiden, beserta menteri-menterinya. Salah satu negara dengan Presiden sebagai kepala eksekutifnya adalah Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuannya adalah agar kekuasaan eksekutif tidak menumpuk di pusat, sehingga demokrasi dapat lebih dirasakan pada level masyarakat daerah yang paling bawah.

Menurut tafsiran tradisional azas Trias Politika, tugas lembaga eksekutif adalah melaksanakan kebijaksanaan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun dalam pelaksanaannya, lembaga eksekutif sangat luas ruang gerakannya, bahwa wewenang lembaga eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja.<sup>21</sup>

Negara modern, lembaga eksekutif sudah menggantikan posisi lembaga legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh beberapa faktor, seperti perkembangan teknologi, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang kepala daerah selaku kepala

---

<sup>21</sup> Budiarto, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1997. Hlm 4

eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- (a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- (b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- (c) Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- (d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- (e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan
- (g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. “Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran

tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali dalam ruang geraknya". Fungsi Pemerintah daerah adalah pembuat kebijakan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan.<sup>22</sup>

## **2. Kekuasaan Yudikatif**

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan eksekutif. Lembaga ini mempunyai wewenang untuk menegur, menasihati, atau memberi saran-saran kepada pemerintah dalam kaitan pelaksanaan GBHN dan undang-undang hasil produk lembaga legislatif. Lembaga yudikatif ini bersifat independen, artinya kekuasaannya tidak dibatasi, baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, tetapi dibatasi oleh Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara yang merupakan sumber dari semua norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat/negara Indonesia.

Kekuasaan yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 34

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sehingga setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Batasan mengenai ruang lingkup merdeka, adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan eksekutif dan legislatif sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold.<sup>23</sup>

### **3. Kekuasaan Legeslatif**

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu,

---

<sup>23</sup>Jimly Asshiddiqie, Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan, ELSAM, Jakarta, 2004. Hlm 51

lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “eksekutor” namun juga bisa bertindak sebagai “legislator”. Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari: (a) Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama eksekutif; (b) Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD; (c) Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, lembaga legislative (DPR) juga mempunyai beberapa hak. Hak-hak tersebut antara lain: (a) hak amandemen, yaitu hak anggota legislatif untuk mengajukan usul (menerima, menolak sebagian, dan menolak seluruhnya) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan eksekutif; (b) hak inisiatif, yaitu hak anggota legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang; (c) hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang; (d) hak budgeting, yaitu hak untuk membuat

dan menetapkan anggaran Bersama eksekutif; (e) hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu; dan (f) hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan legislatif dilakukan tersendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang, berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban manampung aspirasi rakyat dan memajukan.<sup>24</sup>

Legislatif adalah suatu tempat dimana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh wakil masyarakat. Kerena wakil masyarakat terlibat di dalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengingat kepentingan masyarakat untuk melaksanakan. Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu lembaga ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Di Negara Indonesia, lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam

---

<sup>24</sup>Catur Wido Haruni. *Aspek Hukum Kedudukan dan Fungsi DPD Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. Thesis. Malang: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. 2007. hlm 12*

ketatanegaraan Indonesia. Tugasnya adalah: Untuk membuat dan mengesahkan undang-undang eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama eksekutif dan mengawasi eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 56

### C. Kedudukan Norma Hukum di Indonesia

Hukum merupakan seperangkat peraturan yang menjadi acuan dalam melaksanakan penyelenggaraan tugas negara oleh Lembaga negara, hukum dilihat dari bentuknya dibagai dua, hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan Peraturan daerah tidak boleh bertentang dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dalam hal UUD ada ungkapan "*the supreme law of the land*."<sup>26</sup>

Hans Kelsen dalam bukunya "*General Theori of Law and State*" terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa. Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu

---

<sup>26</sup>Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, Cetakan Pertama UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.48.

susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, Sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*) pada akhirnya hukum hukum itu menjadi berjenjang-jenjang, berlapis-lapis menjadi satu hierarki.<sup>27</sup>

Peraturan perundang-undangan tentu menjadi bagian terpenting dalam penyelenggaraan negara baik secara struktur maupun kelembagaan yang semua bertujuan untuk jalanya tertib norma sehingga ajaran tentang hukum, hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dengan norma lainnya dapat digambarkan sebagai hubungan antara *superordinasi* dan *subordinasi* yang istimewa menurutnya adalah:

1. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
2. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.

---

<sup>27</sup>Aziz Syamsuddi, *Peroses dan Teknik Penyusunan Undang-undang Cetakan Pertama*, Sinar Grafik, Jakarta 2011, hlm. 15

3. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Norma berasal dari istilah bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.<sup>28</sup> Berdasarkan penjelasan diatas menunjukan bahwa:

---

<sup>28</sup>Maria Parida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan Disarikan dari Perkuliahan* Hamid S. Attamimi, *Kanasius*, Yogyakarta, 1998, hlm 6.

- a. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma yang lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
- b. Dalam kehidupan bernegara diawali dari Konstitusi, kemudian norma yang dibentuk berdasarkan konstitusi, hukum yang substantif atau materil dan seterusnya.

Norma yang membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentangan dengan norma dasar pembentuknya. Dengan kata lain bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

Membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya diberi judul, *Law state and International Legal Order*. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat dari struktur norma (*Norm structure*), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*), maka *public authorities* terletak pada pada population. Dalam hal pembentukan norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa

norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat akan yang disebut Infrastruktur.<sup>29</sup>

Norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih hati hati, sebab norma hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma hukum privat itu biasanya harus sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat oleh karena itu hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan apakah norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.

Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah *Staatfundamentalnorm*, diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama 10 November 1955 dengan ‘pokok kaidah *fundamental* Negara.<sup>30</sup> Kemudian oleh Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul “Sejarah Ketata Negara Indonesia, disebut dengan Istilah Norma Pertama. Sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan norma *fundamental* Negara. Norma *Fundamental* merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre supposed* atau

---

<sup>29</sup>Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order, essays in Honor kelsen*, Knoxville the University of Tennessee, 1964, hlm 3-5.

<sup>30</sup>Notonegoro, *Pancasilah dasar falsafah Negara*, Kumpulanm 3 pokok uraian persoalan tentang pancasila, cet. 7. Bina Aksara, Jakarta 1988, hlm 27

ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya.

Dikatakan bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi. Pendapat yang dikemukakan Hans Nawiasky, isi *Staatfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termaksud norma pengubahannya, dalam negara norma dasar ini disebut juga sebagai landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.<sup>31</sup>

Penyelenggaraan Negara memiliki aturan dasar yang merupakan aturan pokok negara *Staatsgrubgesetz* merupakan kelompok norma yang dibawa norma fundamental negara norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan aturan Yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiaky. Suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dekomen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dekomen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*.

---

<sup>31</sup>A. Hamid Attamimi, *UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (kaitan Norma Hukum Ketiganya)* Jakarta 31 November 1981. hlm 4.

Aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara. Negara Indonesia maka aturan pokok tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis permusyawaratan. Serta dalam hukum tidak tertulis sering disebut Konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama atura-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.<sup>32</sup>

Penjelasan Undang-Undang dasar 1945 *Staatsgrundsetz* ini disebut dengan istilah aturan pokok yang disebutkan dalam penjelasan umum angka IV UUD 1945 berikut. “Maka cukup jelas jikalau UUD hanya membuat aturan-aturan pokok, hanya membuatnya garis-garis besar sebagai intruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain. Penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara-negara yang masih muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis

---

<sup>32</sup>A. Hamid S. Attamimi, Op. cit., hlm 5.

itu hanya memuat aturan-aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuatnya, mengubah dan mencabutnya.

Dengan demikian, jelaslah bahwa aturan dasar pokok negara merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu Undang-undang (*formell gesetz*), yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang bisa mengikat langsung setiap orang. Aturan dasar atau aturan pokok negara yang lainnya adalah aturan yang tertuang dalam Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan garis-garis besar haluan negara. Ketetapan MPR ini juga merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum dan bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sekunder.

Ketetapan MPR berisi pedoman-pedoman dalam pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangan walaupun hanya sebatas material, dimana setiap ketetapan MPR ini dapat dibuat setiap 5 tahun sekali dalam sidang MPR. Selain aturan dasar/pokok negara yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan dalam ketetapan MPR kita masih menenaknakan pula adanya aturan dasar/pokok negara dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis atau biasa juga disebut konvensi ketatanegaraan yang merupakan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

Seperti halnya batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, hukum dasar tak tertulis itupun merupakan aturan dasar/pokok negara yang menjadi pedoman terbentuknya peraturan perundang-undangan dalam negara kita.

Hukum dasar yang tidak tertulis dan berlaku dalam negara kita dewasa ini adalah adanya kebiasaan penyelenggaraan pidato kenegaraan oleh presiden pada tanggal 16 Agustus, atau adanya pengesahan/ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dengan suatu undang-undang atau dengan keputusan presiden, dan sebagainya.

Undang-undang formal ini merupakan kelompok yang merupakan dibawah aturan dasar/pokok negara, atau disebut Undang-undang dalam arti (Formal) berbeda dengan kelompok-kelompok di atasnya, maka norma dalam suatu undang-undang adalah norma yang kongkrit terinci serta dapat langsung berlaku dalam suatu masyarakat. Norma hukum dalam undang-undang ini tidak hanya norma yang bersifat tunggal, tetapi sebagai norma hukum sudah dilekati oleh norma sekunder disamping norma primernya, sehingga suatu undang-undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Dan norma ini berbeda dengan norma yang lain karena norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif.

#### **D. KEDUDUAKAN KEMENTERIAN**

Definisi Konstitusi menurut Rousseau dinyatakan sebagai bentuk menyatukan kehendak khusus warga dengan kehendak umum penguasa.

Adapun

arti dari kehendak umum penguasa diterjemahkan lebih lanjut oleh Immanuel Kant dalam tiga aspek pemerintahan yakni: kekuatan sang penguasa, kekuatan

eksekutif dan kekuatan yudikatif.<sup>33</sup> Konstitusi sebagai turunan dari ide dasar konstitusionalisme dalam penyelenggaraan negara, memiliki 2 (dua) esensi. Pertama, esensi negara hukum yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan hukum akan mengontrol politik. Kedua, konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara juga di batasi oleh konstitusi demikian pula kekuasaan hanya memperoleh legitimasi dari konstitusi.<sup>34</sup>

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945. Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden Republik Indonesia dibantu oleh seorang wakil Presiden. Serta membentuk beberapa kementerian negara yang dipimpin oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara ini dipilih dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kewenangannya.

Keberadaan Kementerian Negara Republik Indonesia diatur secara tegas dalam Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

---

<sup>33</sup> Howard Williams, *Filsafat Politik Kant, JP-Press dan IMM*, Jakarta, 2003, hlm. 224.

<sup>34</sup> Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HuMa, Jakarta, 2003, hlm. 405

menyatakan:

1. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
2. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Selain diatur oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, keberadaan kementerian Negara juga diatur dalam sebuah undang-undang organik, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini mengatur semua hal tentang kementerian Negara, seperti kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, pembentukan, perubahan, menggabungkan, memisahkan dan/atau mengganti, pembubaran/menghapus kementerian, hubungan fungsional kementerian dengan lembaga pemerintah non kementerian dan pemerintah daerah serta pengangkatan dan pemberhentian menteri.

Pasal 17 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan kata lain, setiap kementerian negara masing-masing mempunyai tugas sendiri. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri.

Dengan kata lain, setiap kementerian negara masing-masing mempunyai tugas sendiri. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri atas:

- 1) Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- 2) Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
- 3) Pasal 5 Undang-Undang No.39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Menjalankan tugas dan fungsinya kementerian negara memiliki susunan organisasi untuk menjalankan urusan Menteri, sekretariat jenderal, direktorat Jenderal, inspektorat jenderal dan pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal

terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu, hal tersebut diatur lebih lanjut dengan peraturan presiden. pembentukan kementerian negara, Presiden membentuk kementerian dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas, cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan/atau perkembangan lingkungan global. Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan.<sup>35</sup>

Pada hakikatnya, dalam kajian ilmu Negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Dalam perkembangan sistem pemerintahan, para ahli mempunyai pendapat mengenai kategori sistem pemerintahan. Misalnya saja, Giovanni Sartori yang membagi menjadi tiga kategori: presidentialism, parliamentary system, semi-presidentialism.

Kemudian Saldi Isra<sup>49</sup> merangkum pendapat Arend Lijphart (berdasarkan hasil penelitian pola-pola demokrasi yang dipraktikkan di 36 negara), Jimly Asshiddiqie, dan Sri Soemantri, yang mana sejalan dengan pendapat sartori, bahwa sistem pemerintahan dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk, yaitu parliamentary, presidential, dan hybrid. Dalam perkembangannya, sistem presidensial dan sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling banyak dianut

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm 34

oleh suatu Negara. Sistem pemerintahan pada hakekatnya merupakan relasi antara

kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Antara hubungan kekuasaan tersebut ditandai dengan corak dominan kekuasaan dalam praktik ketatanegaraan. Yang mana, dapat saja menunjukkan dominansi kekuasaan parlemen ataupun dominansi kekuasaan eksekutif. Dibeberapa Negara, ada juga yang mengkombinasikan corak dari kedua sistem ini.



**BAB III**  
**KEWENAGAN MEDIASI OLEH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK**  
**ASASI MANUSIA DALAM PENYELESAIAN DISHARMONI**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**A. Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Sudah Sesuai Dengan Peraturan Perundang Undangan**

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, Shingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*) pada akhirnya hukum hukum itu menjadi berjenjang-jenjang, berlapis-lapis menjadi satu hierarki.

Peraturan perundang-undangan tentu menjadi bagian terpenting dalam penyelenggaraan negara 41 maupun kelembagaan yang semua bertujuan untuk jalanya tertib negara sehingga ajaran tentang hukum,

hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dengan norma lainnya dapat digambarkan sebagai hubungan antara *superordinasi* dan *subordinasi* yang istimewa menurutnya adalah:

1. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
2. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
3. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatahan hukum, membentuk suatu kesatuan tatahan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah *Staatfundamentalnorm*, diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada dies natalis universitas airlangga yang pertama 10 november 1955 dengan ‘pokok kaidah *fundamental* Negara.<sup>1</sup> Kemudian oleh Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul “Sejarah Ketata Negara Indonesia, disebut dengan Istilah Norma Pertama. Sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan norma *fundamental* Negara. Norma *Fundamental* merupakan norma tertinggi dalam

---

<sup>1</sup>Notonegoro, *Pancasilah dasar palsafah Negara*, Kumpulanm 3 pokok uraian persoalan tentang pancasila, cet. 7. Bina Aksara, Jakarta 1988, hlm 27

suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya.

Dikatakan bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi. Pendapat yang dikemukakan Hans Nawiasky, isi *Staatfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termaksud norma pengubahannya, dalam negara norma dasar ini disebut juga sebagai landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.<sup>2</sup>

Penyelenggaraan Negara memiliki aturan dasar yang merupakan aturan pokok negara *Staatsgrubgesetz* merupakan kelompok norma yang dibawa norma fundamental negara norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan aturan Yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiaky. Suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen yang tersebar yang disebut istilah *Staatsgrundgesetz*.

---

<sup>2</sup> A. Hamid Attamimi, *UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (kaitan Norma Hukum Ketiganya)* Jakarta 31 November 1981. hlm 4.

Aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara di negara Indonesia maka aturan pokok tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis permusyawaratan. Serta dalam hukum tidak tertulis sering disebut Konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama aturan-aturan memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.

Penyelesaian konflik atau pertentangan norma hukum di Indonesia sudah diatur baik melalui kelembagaan yang berwenang dan norma yang menjadi dasar penyelesaiannya, Kewenangan *Judicial review* diberikan kepada lembaga yudikatif (MK, dan MA) sebagai kontrol bagi kekuasaan legislatif dan eksekutif yang berfungsi membuat Undang Undang sehubungan dengan *judicial review*.

*Judicial review* terbagi dua, yaitu pertama objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal) dari sebuah peraturan perundang-undangan (material law) dan kedua, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (formal law). Jika sebuah permohonan pengujian memohonkan uji

terhadap dua objek tersebut, objek material dan objek formil, maka yang harus dibuktikan di depan hakim adalah objek formilnya terlebih dahulu. Hal itu dikarenakan secara logika hukumnya, jika objek formilnya atau prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, maka otomatis seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan (termasuk objek materil) tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan menyebutkan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD Negara RI 1945 adalah sebagai berikut:

1. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Wewenang yang dimiliki Mahkamah konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD sering disebut dengan istilah *judicial review*.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.
3. Memutus pembubaran Partai Politik. Implikasi dari wewenang ini berkaitan erat dengan eksistensi dan keabsahan suatu partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum. Esensi dari kewenangan ini adalah uji kesahihan atas penghitungan suara pemilihan umum secara nasional.
5. Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini dapat menjadi dasar hukum bagi DPR dalam mengundang MPR untuk mengadakan rapat paripurna guna meminta pertanggungjawaban Presiden/Wakil Presiden.

Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 diatas memberikan pemahaman bahwa secara substansi hukum, adanya hierarki yang lebih tinggi dari Undang-Undang Dasar sebagai *Staatsgrundgesetz* atau aturan pokok negara/aturan dasar negara dibandingkan dengan *formeel Gesetz* atau undang-undang. Selain itu, tersirat juga makna norma hukum yang lebih rendah (Undang-Undang) tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi

(Undang-Undang Dasar). Pasal tersebut juga menegaskan adanya struktur hukum berupa lembaga Mahkamah Konstitusi yang khusus untuk menganalisis apakah suatu undang-undang atau praktik kenegaraan bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

Pasal lain dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mendeskripsikan secara tidak langsung adanya hirarki Peraturan Perundang-Undangan adalah Pasal 24A ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”

Pasal diatas dapat dipahami bahwa secara hierarki, kedudukan *Formeel Gesetz* atau Undang-Undang adalah lebih tinggi dari Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*). Peraturan Pelaksanaan dan peraturan Otonom tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Selain itu, Pasal 24 A ayat (1) mengatur adanya kewenangan secara struktur hukum yakni lembaga Mahkamah Agung untuk menguji sengketa antara Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang dengan Undang-Undang.

**Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang No. 12 tahun 2011**  
yang menegaskan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang 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.” Ayat (2) “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Dengan demikian, sudah jelas bahwa Peraturan Menteri memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum dan dapat dijadikan objek dalam pengujian pada Mahkamah Agung apabila dianggap ada yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Makna hierarki itu sendiri tidak lain adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri mendapatkan kedudukan sebagai peraturan lainnya di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Meskipun tidak secara spesifik masuk di dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun keberadaannya tetap diakui dan bahkan dalam pelaksanaannya.

Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undang di Indonesia Sengketa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pertentangan atau konflik, yang berarti sengketa merupakan pertentangan yang terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, antara kelompok dengan kelompok, antara perusahaan dengan perusahaan, antara perusahaan dengan negara, antara negara satu dengan yang lainnya, dan sebagainya.

Dapat disimpulkan bahwa sengketa peraturan perundang-undangan merupakan konflik/pertentangan antar norma hukum atau konflik kewenangan

yang timbul karena berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan. Penyelesaian sengketa di Indonesia dapat dilakukan melalui 2 (dua) jalur, yaitu melalui jalur litigasi dan jalur non litigasi. Jalur litigasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan dengan menggunakan pendekatan hukum (law approach) melalui aparat atau Lembaga penegak hukum yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Indonesia negara yang berdasarkan hukum, hierarki perundang-undangan dijadikan sebagai legalitas dalam menyelesaikan permasalahan di bidang hukum agar tercipta keadilan dan kepastian hukum. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia. Larangan terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat.

Makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata hukum/peraturan perundang-undangan adalah:

1. Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.
2. Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
3. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

Sesuai dengan teori-teori di atas bahwa kedudukan Peraturan Menteri termasuk sebagai peraturan lainnya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum dan dapat dijadikan objek dalam pengujian pada Mahkamah Agung apabila dianggap ada yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Berdasarkan uraian tersebut Pembentukan peraturan menteri hukum dan hak asasi manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi secara normauran hukum dan kewenangan yang berlaku di Indonesia kaitanya dengan pengujian atau *Judicial review* merupakan kewenangan atau kekuasaan yudikatif baik Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung.

**B. Kewenangan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Sudah Tepat Berada Di Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.**

Kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal yang berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Secara konseptual, menteri dalam sistem presidensial adalah sepenuhnya pembantu presiden, artinya menteri dalam kabinet merupakan perpanjangan tangan presiden yang melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh presiden. Tidak boleh ada campur tangan partai dalam penentuan garis-garis kebijakan dari presiden kepada menterinya. Mengingat

bahwa dalam sistem presidensial, program eksekutif sepenuhnya berpatokan kepada kontrak sosial antara Presiden dengan rakyat. Melalui konstitusi, Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi diartikan secara material maupun formal. Secara formal, konstitusi adalah suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang dapat diubah hanya di bawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus yang tujuannya adalah untuk membuat perubahan norma-norma ini lebih sulit. Dalam arti material, konstitusi terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, khususnya menentukan undang-undang.

Sebagai negara hukum pembentukan menteri dalam sebuah kabinet selain merupakan hak prerogatif dari presiden, juga merupakan amanah dari Undang-Undang. Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah "Supreme" dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).

Pembentukan Peraturan Menteri sendiri dilatarbelakangi oleh kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat Menteri dapat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut. Apabila diperhatikan,

pelaksanaan pembuatan peraturan menteri bersumber dari delegasi yaitu untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, Peraturan Menteri memiliki karakteristik yang hampir sama dengan Peraturan Presiden hanya saja Peraturan Menteri berada di bawah derajat Perpres. Sementara itu, peraturan di bawah Peraturan Menteri tersebut merupakan jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan didasarkan atas asas kebebasan bertindak (*beleidvrijheid atau beoorderings vrijheid*), yang pelaksanaan kebijakan tersebut tidak atas dasar peraturan perundang-undangan karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan dan tidak ada kewenangan mengatur (*wetgever*).

Sejalan dengan fungsi dan tugas serta kewenangan Menteri khususnya kementerian hukum dan hak asasi manusia dalam sistem ketata negaraan, sebagai pembantu pemerintah, presiden dalam menjalankan fungsi kementerian, dibidang eksekutif bukan pada ranah kewenangan dalam kekuasaan yudikatif, sehingga pertentangan antara aturan perundang-undangan, seperti peraturan Menteri dan peraturan Menteri, serta peraturan daerah, bukan merupakan kewenangan kementerian hukum dan hak asasi manusia. Mengingat berkaitan dengan teori kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus sejalan dengan fungsinya.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi Sudah Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia negara yang berdasarkan hukum, hierarki perundang-undangan dijadikan sebagai legalitas dalam menyelesaikan permasalahan di bidang hukum agar tercipta keadilan dan kepastian hukum. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia.

Disimpulkan Sesuai dengan teori-teori di atas bahwa kedudukan Peraturan Menteri termasuk sebagai peraturan lainnya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum dan dapat dijadikan objek dalam pengujian pada Mahkamah Agung apabila dianggap ada yang bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Berdasarkan uraian tersebut Pembentukan peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi secara norma aturan hukum dan kewenangan yang berlaku di Indonesia kaitannya dengan pengujian atau *Judicial review* merupakan kewenangan atau kekuasaan yudikatif baik Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung.

1. Kewenangan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Sudah Tepat Berada Di Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Pembentukan Peraturan Menteri sendiri dilatarbelakangi oleh kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat Menteri dapat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut. Apabila diperhatikan, pelaksanaan pembuatan peraturan menteri bersumber dari delegasi yaitu untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi dan tugas serta kewenangan Menteri khususnya kementerian hukum dan hak asasi manusia dalam sistem ketata negaraan, sebagai pembantu pemerintah, presiden dalam menjalankan fungsi kementerian, dibidang eksekutif bukan pada ranah kewenangan dalam kekuasaan yudikatif, sehingga pertentangan antara aturan perundang-undangan, seperti peraturan Menteri dan peraturan Menteri, serta peraturan daerah, bukan merupakan kewenangan kementerian hukum dan hak asasi manusia. Mengingat berkaitan dengan teori kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus sejalan dengan fungsinya.

1. Disarankan dalam Pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi harus memperhatikan serta

berlandaskan konstitusi serta sistem pembentukan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi pertentangan norma yang berdampak pada kewenangan yang dimiliki Lembaga negara yang menjalankan fungsi eksekutif. Dengan tetap mengacu pada norma hukum baik UUD 1945 Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan serta Lembaga negara yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan norma hukum yang berlaku. Termasuk dalam pembentukan peraturan Menteri hukum dan hak asasi manusia.

2. Disarankan dalam Kewenangan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 Sudah Tepat Berada Di Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia. Fungsi dan tugas kementerian hukum dan hak asasi manusia yang sudah ditetapkan seharusnya ini yang ditingkatkan kualitasnya serta fokus pada sektor peningkatan kualitas pelayanan yang langsung pada fungsi eksekutif, mengingat persoalan di sektor Pelayanan kementerian Hukum dan HAM yang begitu luas. Sehingga tidak perlu ditambah lagi dengan beban pada penyelenggaraan fungsi yudikatif. Sehingga peran kelembagaan negara tetap terkordinasi, antara eksekutif, legislatif dan yudikatif.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- A Hamid Attamimi, *UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (kaitan Norma Hukum Ketiganya)* Jakarta 31 November 1981.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Jakarta, 2003.
- Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order, essays in Honor kelsen*, Knoxville the University of Tennessee, 1964,
- Christian Reus-Smit, *The Politics of International Law*, Terjemahan, Cambridge University Press, 2004.
- Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberty, Yogyakarta 2002.
- Howard Williams, *Filsafat Politik Kant, JP-Press dan IMM*, Jakarta, 2003
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010.
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Mahfud MD, Mohammad. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta, 2003.
- Masyhur Effendi, *Dimensi/Dinamika Hak Aasasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*,Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta 2007.
- Notonegoro, *Pancasilah dasar palsafah Negara*, Kumpulanm 3 pokok uraian persoalan tentang pancasila, cet. 7. Bina Aksara, Jakarta 1988.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

Pan Mohamad Faiz, *Perubahan Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi Pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, CV. Anugerah Utama Raharja, Bandar Lampung, 2018.

Rosalyn Higgins, *Problems and Proces: International Law and How We Use It*, Dalam Tanggung Jawab Negara Terhadap Penduduk Sipil Korban Ranjau Darat Pasca Konflik Bersenjata Ditinjau dari Konvensi Ottawa 1997

Sri Kardjati, dkk., *Aspek Kesehatan Dan Gizi Anak Balita*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1985

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Jogjakarta, 1983.

Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003.

Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HuMa, Jakarta, 2003.

## **2.Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi.