

**BAB III**

**PENGUJIAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN DI INDONESIA**

**A. Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Agung**

Kewenangan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan oleh MA diatur dalam Pasal 24A UUD 1945 yang menyatakan bahwa MA mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kemudian kewenangan ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman menyatakan bahwa MA merupakan lembaga pengadilan tertinggi yang berada di dalam keempat peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 yang menyatakan bahwa MA mempunyai wewenang untuk mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA. Selanjutnya, MA mempunyai wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (UU MA), diajukan secara langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada MA. Dan klasifikasi pemohon yang dapat mengajukan permohonan adalah orang yang dirugikan atas berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, yaitu:

- a. Orang perorangan;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat.

Pasal 5 Perma 01/2011 tentang Hak Uji Materiil mengatur terkait pemeriksaan persidangan di MA dengan cara Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung menetapkan Majelis Agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan perkara tentang hak uji materiil tersebut. Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus keberatan tentang hak uji materiil tersebut dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dengan waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Setelah proses pemeriksaan dan pembuktian selesai barulah memasuki tahap putusan. Berdasarkan Pasal 31A ayat (5), (6), dan (9) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung terdapat tiga jenis putusan pengujian peraturan perundang-undangan di MA, yaitu:

- a. Permohonan tidak dapat diterima, dalam hal MA berpendapat bahwa permohonan yang diajukan tidak memenuhi syarat;
- b. Permohonan dikabulkan, dalam hal MA berpendapat bahwa permohonan yang diajukan beralasan; dan

- c. Permohonan ditolak, dalam hal MA berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diajukan tidak bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.

Proses persidangan yang dilakukan oleh MA tidak dilakukan secara transparan, sebab para pihak tidak dapat dihadirkan untuk memberi keterangan di pengadilan. Pemohon cukup mengajukan permohonan yang disertai bukti-bukti (terutama bukti tertulis). Pendapat ahli jika ada, keterangannya cukup disampaikan secara tertulis. Demikian pula termohon, ia berkesempatan untuk memberikan tanggapannya disertai bukti-bukti untuk menguatkan dalil-dalil tanggapannya. Proses acara persidangan hak uji materil yang dilakukan MA sangat berbeda dengan acara persidangan yang ada di MK, karena persidangan di MA tidak digelar untuk umum dengan tidak menghadirkan pihak-pihak maupun penerapan hukum pembuktian.<sup>62</sup>

## **B. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi**

MK merupakan lembaga peradilan yang kedudukannya setara dengan MA melalui perubahan ketiga UUD 1945. Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk MK. Pembentukan MK sendiri merupakan fenomena negara modern abad ke-20. Keberadaan MK pertama kali dicetuskan dari hasil buah pikiran Hans Kelsen untuk menjaga supremasi konstitusi agar berkesesuaian antara aturan hukum yang lebih rendah dengan aturan hukum di atasnya. Hans Kelsen menyatakan: *“The application of the constitutional rules concerning legislation can be effectively guaranteed only if an*

---

62 Maftuh Efendi dan Tri Cahya Indra Permana, “Usulan Rumusan hukum Acara (Ius Constituendum) Pengujian Peraturan Perundang-Undangan DI Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung” Jurnal Media Hukum, Vol. 25 No. 1, Juni 2018, hlm. 32. Diakses di <https://media.neliti.com/media/publications/267456-none-acao18cc.pdf> pada tanggal 19 Juni 2019.

*organ other than the legislative body is entrusted with the task of testing whether a law is constitutional, and of annulling it if – according to the opinion of this organ – it is “unconstitutional”. There may be a special organ established for this purpose, for instance, a special court, a so-called “constitutional court”...*” pandangan ini merupakan konsekuensi dari dalil hirarki norma hukum yang berpuncak pada konstitusi sebagai *the supreme law of the land*.<sup>63</sup>

UUD 1945 memberikan kewenangan dan kewajiban kepada MK sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Menguji UU terhadap UUD 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum;

Sedangkan untuk kewajibannya adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945.

Kemudian ketentuan dalam Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa hukum acara merupakan salah satu yang berkaitan dengan keberadaan MK yang harus diatur

---

63 Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, “Hukum Acara Mahkamah konstitusi”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 4-5. Diakses di [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/56235484/Buku\\_Hukum\\_Acara\\_MK.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DHUKUM\\_ACARA\\_MAHKAMAH\\_KONSTITUSI.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190626%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20190626T183315Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=cd3e4e8cd71bb33e08b662a93b23cafd22ea8d74775ffeb354259d88f7961077](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/56235484/Buku_Hukum_Acara_MK.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DHUKUM_ACARA_MAHKAMAH_KONSTITUSI.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190626%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190626T183315Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=cd3e4e8cd71bb33e08b662a93b23cafd22ea8d74775ffeb354259d88f7961077) pada tanggal 27 Juni 2019.

dalam undang-undang. Dengan demikian diatur mengenai hukum acara MK tersebut dalam BAB V Pasal 28 sampai Pasal 85 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Pasal 29 UU MK menyatakan bahwa permohonan yang diajukan ke MK haruslah ditulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya. Sedangkan klasifikasi pemohon yang merasa hak konstitusionalnya terlanggar diatur dalam Pasal 51 ayat (1), yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga negara.

Selanjutnya, Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi memberikan kewenangan kepada MK untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan demi kelancaran dan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian khusus untuk hukum acara pengujian perundang-undangan diatur dalam PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

## 1. Proses Persidangan Dan Pembuktian

Proses persidangan di MK terdiri dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, dan Putusan. Sedangkan dalam PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang sidang pengujian undang-undang terdiri dari Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan, Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH), dan Putusan.

## 2. Pemeriksaan pendahuluan

Pasal 10 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan bahwa pemeriksaan pendahuluan dilakukan dengan sidang terbuka untuk umum yang terdiri sekurang-kurangnya tiga orang hakim konstitusi. Pemeriksaan pendahuluan dapat dilakukan dalam sidang pleno yang dihadiri sekurang-kurangnya oleh tujuh hakim.<sup>64</sup>

Hal-hal yang diperiksa dalam sidang pendahuluan adalah terkait kelengkapan dan kejelasan materi permohonan yang meliputi kewenangan mahkamah, kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, dan pokok permohonan. Apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dan tidak lengkap terkait permohonan yang diajukan mahkamah wajib untuk menasihati dan menyerahkannya kembali kepada pemohon untuk diperbaiki dalam jangka waktu paling lambat empat belas hari. Apabila permohonan sudah

---

<sup>64</sup> Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, ps. 10.

diperbaiki dan sudah lengkap dan jelas, panitera menyampaikan salinan permohonan tersebut kepada Presiden, DPR, dan MA.<sup>65</sup>

Selanjutnya apabila telah dilakukan pemeriksaan pendahuluan oleh panel hakim, panel tersebut melaporkan hasil pemeriksaan dan memberikan rekomendasi kepada Rapat Pleno Permusyawaratan Hakim untuk proses selanjutnya. Akan tetapi dalam laporan yang diberikan oleh panel dapat mengusulkan penggabungan pemeriksaan terhadap beberapa perkara dalam hal memiliki kesamaan pokok permohonan, memiliki keterkaitan materi permohonan, atau pertimbangan atas permintaan pemohon.<sup>66</sup> Penggabungan pemeriksaan perkara dapat dilakukan setelah mendapat ketetapan dari Ketua Mahkamah.<sup>67</sup>

### 3. Pemeriksaan Persidangan

Pasal 12 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.<sup>68</sup> Dan pemeriksaan persidangan dapat dilakukan oleh panel hakim dalam keadaan tertentu yang diputuskan oleh Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH).<sup>69</sup> Pemeriksaan persidangan mencakup:<sup>70</sup>

- a. Pemeriksaan pokok-pokok permohonan;
- b. Pemeriksaan alat-alat bukti tertulis;

---

65 Id.

66 Id. Ps. 11

67 Id.

68 Id. Ps. 12.

69 Id.

70 Id. Ps. 13 ayat (1).

- c. Mendengarkan keterangan Presiden/Pemerintah;Mendengarkan keterangan DPR dan/atau DPD;
- d. Mendengarkan keterangan saksi;Mendengarkan keterangan ahli;
- e. Mendengarkan keterangan pihak terkait;
- f. Pemeriksaan rangkaian data keterangan, keadaan, perbuatan, dan/atau peristiwa yang bersesuaian dengan alat-alat bukti lain yang dapat dijadikan petunjuk; dan
- g. Pemeriksaan alat-alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optic atau serupa dengan itu.

#### 4. Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH)

RPH sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 29 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dilakukan secara tertutup dan rahasia yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah. Apabila Ketua Mahkamah berhalangan hadir, diganti oleh Wakil Ketua Mahkamah. Namun, jika keduanya berhalangan hadir, maka dipilih dari anggota mahkamah yang hadir sebagai ketua sementara.<sup>71</sup>

Selanjutnya kuorum RPH untuk pengambilan keputusan sekurang-kurangnya tujuh orang Hakim Konstitusi, dibantu Panitera, dan Petugas lain yang disumpah. Sedangkan untuk RPH yang tidak untuk mengambil keputusan dapat dilakukan tanpa terikat ketentuan kuorum.<sup>72</sup>

---

71 Id. Ps. 29.

72 Id.

RPH mendengar, membahas, dan/atau mengambil keputusan mengenai:<sup>73</sup>

- a. Laporan panel tentang pemeriksaan pendahuluan;
- b. Laporan panel tentang pemeriksaan persidangan;
- c. Rekomendasi panel tentang tindak lanjut hasil pemeriksaan permohonan, dapat berupa:
  1. Pembahasan mengenai rancangan putusan yang akan diambil menyangkut kewenangan Mahkamah dan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon;
  2. Perlu tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan atau dapat segera diambil putusan;
  3. Pelaksanaan pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh pleno atau panel.
- d. Pendapat hukum para Hakim Konstitusi;
- e. Hasil pemeriksaan persidangan pleno dan pendapat hukum para hakim konstitusi;
- f. Hakim Konstitusi yang menyusun rancangan putusan;
- g. Rancangan putusan akhir;
- h. Penunjukan Hakim Konstitusi yang bertugas sebagai pembaca terakhir rancangan putusan;
- i. Pembagian tugas pembacaan putusan dalam sidang pleno.

#### 5. Pembacaan Putusan

Putusan yang diambil dalam RPH sekurang-kurangnya dihadiri oleh tujuh orang Hakim Konstitusi yang dibacakan pada saat sidang pleno yang terbuka untuk umum dan dihadiri sekurang-kurangnya tujuh orang Hakim konstitusi.<sup>74</sup> Putusan yang diambil

---

73 Id. Ps. 30.

74 Id. Ps. 31.

sedapat mungkin dilakukan secara musyawarah untuk mufakat dan dalam pengambilan putusan setiap Hakim Konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis kepada pemohon.<sup>75</sup>

### **C. Penyelesaian Sengketa Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara**

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

Sedangkan untuk alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar gugatan adalah: *pertama* KTUN yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan *kedua* KTUN yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>76</sup>

Pengajuan gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>77</sup>

---

75 Id. Ps. 32.

76 Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

77 Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

## 1. Pemeriksaan Persiapan

Pemeriksaan persiapan diatur dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 tahun 1986) yang menyatakan bahwa sebelum memulai pokok sengketa, hakim wajib melakukan pemeriksaan kelengkapan gugatan yang diajukan penggugat untuk menghindari ketidakjelasan dalam gugatan. Dalam pemeriksaan persiapan ini hakim wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dalam waktu tiga puluh hari, dan dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

Apabila dalam jangka waktu yang sudah ditentukan penggugat tidak memperbaiki gugatannya. Hakim dapat mengambil putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Setelah putusan itu dibuat penggugat dapat mengajukan upaya hukum, akan tetapi dapat mengajukan gugatan baru.<sup>78</sup>

Pemeriksaan persiapan sebagaimana pada Bagian III tentang Pemeriksaan Persiapan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia atau SEMA RI No 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang No 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 9 juli 1991, dinyatakan bahwa:

- a. Tujuan dari pemeriksaan persiapan adalah untuk mematangkan perkara. Oleh karena itu, dalam pemeriksaan persiapan memanggil penggugat untuk menyempurnakan gugatannya dan/atau tergugat untuk dimintai keterangan/penjelasan tentang keputusan yang digugat;

---

<sup>78</sup> Pasal 63 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- b. Pemeriksaan persiapan tidak harus dilakukan dilakukan dalam ruangn sidang. Tapi juga dapat dilakukan dalam ruangan kerja yang tertutup untuk umum, para Hakim pun tidak harus memakai toga;
- c. Pemeriksaan persiapan dapat pula dilakukan oleh Hakim Anggota yang ditunjuk oleh Ketua Majelis sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Ketua Majelis;
- d. Dalam pemeriksaan persiapan Hakim tidak terbatas hanya meminta penjelasan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha yang digugat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2) b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Akan tetapi juga dapat meminta penjelasan kepada siapa saja yang dipandang perlu dan bersangkutan untuk mendapatkan data-data yang diperlukan dalam memamatkan perkara itu.

## 2. Pemeriksaan Dengan Acara Biasa dan Pembuktian

Dalam Pasal 68 UU No. 5 tahun 1986 pemeriksaan dan pemutusan sengketa TUN dilakukan oleh tiga orang Hakim yang dipimpin oleh Hakim Ketua Sidang. Selanjutnya dalam Pasal 70 dinyatakan bahwa dalam keperluan pemeriksaan, Hakim Ketua Sidang membuka persidangan yang terbuka untuk umum. Kecuali untuk kasus-kasus tertentu yang menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, persidangan dapat dinyatakan terbuka untuk umum.

Selanjutnya dalam Pasal 97 UU No. 5 tahun 1986 dinyatakan apabila pemeriksaan sengketa sudah selesai kedua belah pihak diberi kesempatan terakhir untuk menyampaikan kesimpulannya masing-masing. Selanjutnya setelah kedua belah pihak menyampaikan kesimpulannya, sidang ditunda untuk memberikan kepada Majelis

Hakim untuk bermusyawarah untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna untuk sengketa tersebut. Musyawarah ini dilakukan secara tertutup.

Putusan dalam musyawarah majelis dipimpin oleh seorang Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, akan tetapi jika tidak mencapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.<sup>79</sup>

Putusan pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain dan harus diberitahukan pada kedua belah pihak.<sup>80</sup>

#### **D. Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017**

Salah satu pertimbangan lahirnya Permenkumham 32/2017 yang mengatur tentang tata cara penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi, adalah banyaknya tumpang tindih peraturan baik secara vertikal maupun horizontal yang menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional.

Dengan demikian lahirnya kewenangan yang dimiliki Kemenkumham dalam memeriksa sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi ini diharapkan menjadi solusi dari permasalahan-permasalahan regulasi tersebut.

---

79 Id. Ps. 97 ayat (3).

80 Id. Ps. 97 ayat (6).

Sehingga diaturlah mengenai tata caranya dalam permenkumham 32/2017 sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1 *“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”*

Ruang lingkup peraturan:

Pasal 2 ayat (1) tidak memberikan batasan jenis peraturan perundang-undangan apa yang dapat diajukan sebagai objek permohonan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi di Kemenkumham. Sehingga dapat ditafsirkan semua jenis peraturan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal dapat diselesaikan melalui jalur non litigasi.

Selanjutnya, dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 dikatakan bahwa permohonan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi dapat diajukan oleh orang perseorangan atau kelompok orang; badan/Lembaga/kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian/Pemerintah daerah; dan/atau badan hukum publik/privat. Dengan menyertakan:

- a. Identitas diri;
- b. Jenis peraturan perundang-undangan yang dimohonkan
- c. Uraian hal yang menjadi dasar permohonan; dan
- d. Hal yang dimohonkan untuk diselesaikan.

Kemudian dilanjutkan dalam Pasal 4 Direktur Jenderal ditugaskan oleh Menteri untuk memeriksa permohonan yang disampaikan oleh pemohon dalam waktu paling lama empat belas hari kerja sejak tanggal penugasan, dan dapat diperpanjang dalam keadaan tertentu.

**Pasal 5** *“Pemeriksaan permohonan dilakukan dengan cara:*

- a. memanggil pemohon untuk substansi permohonan;*
- b. menghadirkan para pihak yang terkait dengan permohonan;*
- c. menghadirkan ahli untuk memberikan pendapat hukum; dan*
- d. menyimpulkan dan membacakan hasil pemeriksaan.*

Pasal 6 *“berdasarkan hasil pemeriksaan permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Direktur Jenderal menyampaikan hasil pemeriksaan secara tertulis kepada:*

- a. Menteri;*
- b. Pemohon;*
- c. Badan/ Lembaga/ Kementerian/ Lembaga Pemerintah nonkementerian/Pemerintahan Daerah terkait.*

Kemudian Menteri menyampaikan hasil pemeriksaan kepada Presiden disertai dengan rekomendasi, berupa:

- a. mencabut peraturan perundang-undangan;
- b. mengubah peraturan perundang-undangan; atau
- c. membentuk peraturan perundang-undangan baru.

Menurut Erwin Fauzi permohonan sengketa peraturan perundang-undangan tidak semuanya bisa masuk dan diselesaikan melalui jalur non litigasi, artinya ada pemeriksaan pendahuluan terlebih dahulu sebelum melanjutkan ke proses mediasi.<sup>81</sup>

---

81 Wawancara dilakukan pada tanggal 11 Juli 2019.

Bivitri Susanti menyatakan hal yang demikian, bahwa sebelum melanjutkan ke tahap pemeriksaan peraturan perundang-undangan, ada semacam penelitian terlebih dahulu oleh Direktorat Litigasi terhadap berkas permohonan yang diajukan. Semacam pemeriksaan pendahuluan tetapi prosesnya berbeda dengan yang dilakukan oleh pengadilan. Pemeriksaan ini ditujukan untuk menilai apakah permohonan yang diajukan, adalah ranah Kemenkumham untuk memeriksa atau bukan, dan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas yang dimohonkan.<sup>82</sup>

Setelah pemeriksaan awal dilakukan, berkas dinyatakan lengkap dan kewenangan memeriksa ada pada ranah Kemenkumham, barulah kemudian masuk pada tahap penunjukan mediator. Mediator beranggotakan 5 (lima) orang, 3 (tiga) orang berasal dari unsur Kemenkumham dan 2 (dua) orang berasal dari luar. Direktur Jenderal menunjuk 1 (satu) orang yang berasal dari Kemenkumham sebagai ketua Majelis Pemeriksa. Majelis Pemeriksa ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Jenderal.<sup>83</sup>

Selanjutnya, sebelum tahap mediasi para pihak terkait dipanggil terlebih dahulu. Kemudian proses mediasi dilakukan dengan mendengarkan keterangan pemohon, pihak terkait, dan mendengarkan pendapat ahli. Setelah itu, para mediator berunding untuk memberikan pertimbangan dan menyampaikan poin-poin penengah untuk kedua belah pihak.<sup>84</sup>

Praktek mediasi dengan prosedur demikian diterapkan dalam beberapa perkara. Diantaranya adalah penyelesaian sengketa peraturan Peraturan Daerah Kota Bogor

---

82 Wawancara dilakukan pada tanggal 26 juli 2019.

83 Id.

84 Id.

Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1802 K/30/MEM/2018 tentang Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus Periode Tahun 2018.

#### **E. Studi Kasus Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi di Kemenkumham**

1. Penyelesaian Sengketa Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Peraturan Wali Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2014 tentang Larangan Penyelenggaraan Reklame Produk Rokok di Kemenkumham

Pada 20 September 2018, Kemenkumham menggelar sengketa Peraturan Perundang-undangan melalui jalur non litigasi. Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia (Grapindo) mengajukan permohonan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur non litigasi.

Pasal yang diujikan oleh Grapindo adalah Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok (Perda Kota Bogor 12/2009) yang berbunyi *“Orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di kawasan tanpa rokok dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan “di sini tersedia rokok.”* Dan Peraturan Wali Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2014 tentang Larangan Penyelenggaraan Reklame Produk Rokok Di Kota Bogor (Perwali Kota Bogor 3/2014) Pasal 2 ayat (1) *“Pemerintah Daerah menetapkan larangan reklame tanpa rokok”* ayat (2) *“larangan*

*reklame rokok sebagaimana ayat (1) adalah larangan reklame rokok di seuruh wilayah daerah” ayat (3) “larangan reklame rokok sebagaimana ayat (1) meliputi:*<sup>85</sup>

- a. Reklame papan/*billboard*, *videotron*, *megatron*, dan sejenisnya;
- b. Reklame kain;
- c. Reklame melekat atau stiker;
- d. Reklame selebaran;
- e. Reklame udara;
- f. Reklame apung;
- g. Reklame suara;
- h. Reklame film/*slide*;
- i. Reklame peragaan.

Menurut pemohon (Grapindo) ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 31 dan Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan (PP 109/2012), yang berbunyi:

*Pasal 31 “selain pengendalian iklan produk tembakau sebagaimana dimaksud dalam pasal 27, iklan di media luar ruang harus memenuhi ketentuan sebagai berikut: a. tidak diletakkan di Kawasan tanpa rokok; b. tidak diletakkan di jalan utama atau protokol; c. harus diletakkan sejajar dengan bahu jalan dan tidak boleh memotong jalan atau melintang; dan d. tidak boleh melebihi ukuran 72 meter per segi.”*

*Pasal 50 ayat (1) “Kawasan tanpa rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 antara lain: a. fasilitas pelayanan kesehatan; b. tempat proses belajar mengajar; c. tempat anak bermain; d. tempat ibadah; e. anguktan umum; f. tempat kerja; dan d. tempat umum dan temat lain yang ditetapkan.” Ayat (2) “larangan kegiatan menjual, mengiklankan, dan mempromosikan produk tembakau di lingkungan Kawasan Tanpa Rokok.” Ayat (3) “larangan kegiatan memproduksi produk tembakau tidak berlaku bagi tempat yang digunakan untuk kegiatan produksi Produk Tembakau di lingkungan*

---

85 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. Diakses di <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/kegiatan-umum/3462-sidang-pemeriksaan-penyelesaian-sengketa-peraturan-perundang-undangan-puu-melalui-jalur-non-litigasi-terkait-larangan-menjual-dengan-memperlihatkan-wujud-rokok-pada-perda-kota-bogor.html> pada tanggal 22 Juli 2019.

*Kawasan Tanpa Rokok.” Ayat (4) “Pimpinan atau penanggungjawab tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menerapkan Kawasan Tanpa Rokok”*

Menurut pemohon, PP 109/2012 tidak memuat ketentuan larangan pemajangan produk rokok. Sehingga pasal-pasal yang diuji dalam Perda Kota Bogor 12/2009 dan Perwali Kota Bogor 3/2014 bertentangan dengan PP 109/2012.

Setelah mendengarkan para pihak dan pendapat para ahli, Majelis Pemeriksa berpendapat bahwa: *Pertama* Perda Kota Bogor 12/2009 belum menyesuaikan dengan PP 109/2012 sehingga harus disesuaikan; *Kedua* dalam menyesuaikan Perda Kota Bogor 12/2009 Pemerintah Kota Bogor beserta DPRD Kota bogor mengikutsertakan *stakeholder* terkait dan bagi pemohon juga harus melakukan koordinasi terkait hal tersebut kepada para anggotanya di wilayah kota Bogor; *Ketiga* bahwa perwali Bogor 3/2014 tidak sesuai dengan Perda Kota Bogor 12/2009 dan PP 102/2012 karena mengatur substansi larangan reklame di seluruh wilayah. Padahal dalam ketentuan Pasal 31 PP 109/2012 larangan reklame hanya dibatasi pada tempat-tempat tertentu saja, tidak berlaku untuk seluruh wilayah, sehingga diperlukan upaya Pemerintah Kota Bogor untuk mencabut Perwali Bogor 3/2014.<sup>86</sup>

Kemudian hasil dari pemeriksaan terdapat kesimpulan yang berbunyi sebagai berikut:<sup>87</sup>

- a. Bahwa Perda Kota Bogor 12/2009 harus disesuaikan dengan PP 109/2012;
- b. Bahwa Perwali Kota Bogor 3/2014 akan diajukan untuk dicabut;
- c. Dalam proses penyesuaian atau revisi Perda Kota Bogor 12/2009 wajib melibatkan para *stakeholder* atau pemangku kepentingan;

---

<sup>86</sup> Berita Acara Pemeriksaan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi Nomor: 18/NL/2018.

<sup>87</sup> *Id.*

- d. Bahwa selama menunggu proses perubahan Perda Kota Bogor 12/2009, Pemerintah Kota Bogor dalam melaksanakan ketentuan Perda Kota Bogor 12/2009 sesuai dengan *Standart Operasional Prosedure (SOP)*;
  - e. Bahwa pihak pemohon mematuhi Perda Kota Bogor 12/2009 sampai dengan disahkannya Peraturan Daerah.
2. Penyelesaian Sengketa Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1802 K/30/MEM/2018 tentang Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus Periode Tahun 2018.

Pada 9 Januari 2019 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) menggelar mediasi terkait sengketa Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1802 K/30/MEM/2018 tentang Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus Periode Tahun 2018 (Kepmen ESDM 1802K/2018) yang diajukan oleh Bupati Jember ke Kemenkumham.

Bupati Jember dalam keterangannya mengatakan bahwa seharusnya pemberian izin yang diberikan oleh Gubernur, terkait Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Blok Silo, harus berdasarkan rekomendasi dari Bupati. Sedangkan dalam kasus ini, pemberian izin oleh Gubernur tidak berdasarkan rekomendasi dari Bupati, sehingga dari segi formal tidak memenuhi, padahal dari Peraturan Pemerintahnya harus ada rekomendasi dari Bupati.<sup>88</sup>

Sehingga Kepmen yang dikeluarkan oleh Menteri ESDM bertentangan dengan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara (PP 23/2010) yang menyatakan bahwa

---

<sup>88</sup> *Supra note 86.*

*“sebelum melakukan pelelangan WIUP mineral logam atau batu bara sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>89</sup>*

- a. Menteri harus mendapat rekomendasi terlebih dahulu dari Gubernur dan Bupati/Wali Kota;*
- b. Gubernur harus mendapat rekomendasi terlebih dahulu dari Bupati/Wali Kota.*

Selanjutnya Kepmen ini juga bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2010 tentang Wilayah Pertambangan (PP 22/2010).

Setelah mendengarkan keterangan para pihak dan pendapat ahli, tim pemeriksa menawarkan beberapa poin penengah untuk disepakati oleh para pihak. Sehingga dari hasil mediasi tersebut tercapai kesepakatan yang disetujui oleh para pihak antara lain:<sup>90</sup>

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

---

89 Id.

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

## F. Tindak Lanjut Terhadap Hasil Mediasi

Dari contoh kasus di atas, khususnya terhadap penyelesaian sengketa Perda Kota Bogor 12/2009 dan Perwali Kota Bogor 3/2014 di Kemenkumham yang telah tercapai kesepakatan antara para pihak berupa:

- a. Bahwa Perda Kota Bogor 12/2009 harus disesuaikan dengan PP 109/2012;
- b. Bahwa Perwali Kota Bogor 3/2014 akan diajukan untuk dicabut;
- c. Dalam proses penyesuaian atau revisi Perda Kota Bogor 12/2009 wajib melibatkan para *stakeholder* atau pemangku kepentingan;
- d. Bahwa selama menunggu proses perubahan Perda Kota Bogor 12/2009, Pemerintah Kota Bogor dalam melaksanakan ketentuan Perda Kota Bogor 12/2009 sesuai dengan *Standart Operasional Prosedure* (SOP);
- e. Bahwa pihak pemohon mematuhi Perda Kota Bogor 12/2009 sampai dengan disahkannya Peraturan Daerah.

Namun, faktanya hasil mediasi tidak mempunyai efek hukum mengikat, sehingga hasil mediasi pada kasus Perda Kota Bogor 12/2009 tidak ditindak lanjuti. Hasil mediasi berupa kesepakatan, yang salah satunya memuat Perda Kota Bogor 12/2009 harus disesuaikan dengan PP 109/2012.

Pasal 16 Perda Kota Bogor 12/2009 “*Orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di kawasan tanpa rokok dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan “di sini tersedia rokok.”*” Sebagaimana diajukan oleh Pemohon bertentangan dengan PP 109/2012

karena dalam PP tersebut sama sekali tidak memuat ketentuan larangan pemajangan produk rokok.

Paska mediasi dilakukan dan tercapai kesepakatan, Perda Kota Bogor 12/2009 memang diubah dengan Perda Kota Bogor 10/2018. Namun, secara substansi Perda ini tetap bertentangan dengan PP 109/2012. Perda Kota Bogor 10/2018 tetap memuat ketentuan larangan pemajangan produk rokok, seperti dalam Pasal 16 ayat (2) Perda Kota Bogor 10/2018 yang berbunyi “*Selain larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap orang dan/atau lembaga dan/atau badan yang menjual rokok di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a dilarang memperlihatkan secara jelas jenis dan produk rokok tetapi dapat ditunjukkan dengan tanda tulisan ”disini tersedia rokok”*”

Sedangkan, Perwali Kota Bogor 3/2014 meskipun dalam kesepakatannya harus dicabut, namun Perwali ini masih tetap eksis dan berlaku sampai sekarang.<sup>91</sup> Sehingga, penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi ini menjadi tidak solutif dalam menyelesaikan permasalahan tumpang tindih peraturan.

---

<sup>91</sup> Fitriani Ahlan Sjarif, “Menggapai Harmonisasi Regulasi”, *sindonews.com*, 9 Juli 2019. Diakses di <https://nasional.sindonews.com/read/1418740/18/menggapai-mimpi-harmonisasi-regulasi-1562674051> pada tanggal 5 Agustus 2019.