

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Sebagai negara dengan yurisdiksi yang luas, Indonesia dihadapkan pada kompleksitas peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Kompleksitas tersebut tercermin dari timbulnya berbagai masalah peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah banyaknya regulasi (*hyper-regulation*), saling bertentangan (*conflicting*), tumpang tindih (*overlapping*), multitafsir (*multi-interpretation*), tidak taat asas (*inconsistency*), tidak efektif, menciptakan beban yang tidak perlu (*unnecessary burden*), dan menciptakan ekonomi biaya tinggi (*high-cost economy*).<sup>2</sup> Munculnya berbagai permasalahan peraturan perundang-undangan tersebut, tentu mengharuskan adanya peran ekstra dari berbagai lembaga. Khususnya, lembaga legislatif dalam menciptakan peraturan perundang-undangan, lembaga eksekutif dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, dan lembaga yudisiil, utamanya Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, dalam melakukan *judicial review*.

Struktur organisasi ketatanegaraan yang besar menjadikan wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan terdistribusi ke dalam beragam tingkatan dan lembaga.<sup>3</sup> Akibatnya, produk peraturan perundang-undangan

---

<sup>1</sup> Nurrahman Aji Utomo dan Ekawestri Prajwalita Widiati, *Menjejakkan Legislasi Berbasis HAM*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2016, h. 83.

<sup>2</sup> DAPP-Bappenas, *Pemetaan Hasil Identifikasi terhadap UU Sektor yang Berpotensi Bermasalah*, yang disampaikan pada *Workshop* Koordinasi Strategis Analisa Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, 5 Desember 2015.

<sup>3</sup> *Op.Cit*, h. 83-84.

semakin beraneka ragam tema yang diatur, sehingga semakin banyak pula jumlahnya.<sup>4</sup> Mulai tahun 1945 hingga awal tahun 2019, terdapat kurang lebih 19.527 peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh legislatif dan/atau eksekutif.<sup>5</sup> Pada tahun 2017, Menteri Hukum dan HAM, Yasonna Laoly, mengatakan bahwa jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia mencapai 60.000.<sup>6</sup>

**Tabel 1. Jumlah Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Peraturan Perundang-Undangan</b>
2010	226
2011	263
2012	343
2013	307
2014	417
2015	388
2016	291
2017	259
2018	256

Sumber: <http://sipuu.setkab.go.id/>

Berkaca dari jumlah tersebut, setidaknya saat ini terdapat sekitar 2.000 undang-undang.<sup>7</sup> Jumlah tersebut diikuti dengan jumlah peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana yang lebih banyak, yakni mencapai 4.844.<sup>8</sup>

Banyaknya peraturan perundang-undangan, membuka peluang munculnya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan,

<sup>4</sup> *Ibid*, h. 84.

<sup>5</sup> <http://sipuu.setkab.go.id/>, dikunjungi pada 23 Januari 2019.

<sup>6</sup> Mengutip pernyataan Menteri Hukum dan HAM pada Rapat Pembahasan Tahunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) RUU Prioritas 2017 di Lingkungan Pemerintah, Penyusunan Peraturan Pemerintah tahun 2017, dan Penyusunan Peraturan Presiden Tahun 2017, Jakarta, 11 Januari 2016.

<sup>7</sup> Mengutip pernyataan Kepala Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan pada APEC-Workshop Penyusunan Pedoman Konsultasi Publik Peraturan Perundang-Undangan yang diadakan oleh Kemenko Perekonomian dan Kemenkumham, Denpasar, 27-28 November 2014.

<sup>8</sup> <http://peraturan.go.id/pp.html>, dikunjungi pada 11 Februari 2018.

yang pada gilirannya akan mengancam kepastian hukum.<sup>9</sup> Jika tidak mengancam kepastian hukum, maka minimal akan menyita tenaga dan waktu untuk memahami peraturan yang berlaku.<sup>10</sup> Berkaitan dengan munculnya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan dan tumpang tindih, tercermin dari adanya 1.248 permohonan atas 620 undang-undang yang diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dari tahun 2003 sampai awal tahun 2019.<sup>11</sup>

Munculnya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan, tidak hanya dijumpai antar undang-undang dan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar saja. Adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan secara vertikal dan/atau horizontal juga banyak ditemui pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sepanjang tahun 2017, Mahkamah Agung telah menerima sebanyak 67 permohonan hak uji materiil.<sup>12</sup> Jumlah tersebut didominasi oleh pengujian terhadap Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri.

Sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, Mahkamah Agung masih memiliki catatan-catatan kekurangan dalam menyelenggarakan sidang hak uji materiil. Transparansi dan akuntabilitas merupakan hal utama yang saat ini menjadi sorotan untuk segera diperbaiki. Padahal, dua hal tersebut merupakan prinsip penting untuk mendorong lahirnya

---

<sup>9</sup> Nurrahman Aji Utomo dan Ekawestri Prajwalita Widiati, *Op.Cit.*, h. 84.

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 84.

<sup>11</sup> <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>, dikunjungi pada 23 Januari 2019.

<sup>12</sup> Tim Pokja Laporan Tahunan MARI, *Laporan Tahunan 2017 Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2017, h.83.

kepercayaan publik.<sup>13</sup> Tanpa adanya transparansi dan akuntabilitas, akan melahirkan dampak pada sulitnya akses keadilan bagi masyarakat.<sup>14</sup>

Faktanya, persidangan hak uji materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Agung tidak digelar secara terbuka untuk umum, melainkan tertutup dan terbatas. Proses peradilan di Mahkamah Agung dalam perkara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lebih bersifat tertutup dan sepihak.<sup>15</sup> Padahal, *judicial review* menjadi salah satu mekanisme dan harapan masyarakat akan keadilan hukum.<sup>16</sup>

Adapun, pada Pasal 5 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut PERMA tentang Hak Uji Materiil) dinyatakan: “*Majelis Hakim Agung memeriksa dan memutus permohonan keberatan tentang Hak Uji Materiil dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan*”. Dapat diketahui secara langsung, bahwa dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Mahkamah Agung tidak menganut adanya asas transparansi dan akuntabilitas. Sehingga, tidak ada keharusan bagi Mahkamah Agung untuk menggelar sidang secara terbuka. Ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan akan

---

<sup>13</sup> Maftuh Effendi 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, h. 34.

<sup>14</sup> Asfinawati, *Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan melalui Peradilan Terbuka Judicial Review di Mahkamah Agung*, Komnas Perempuan, Jakarta, 2013, h. vii.

<sup>15</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2014, h. 63.

<sup>16</sup> *Op.Cit.*

langsung diterapkan oleh Hakim, bahkan dalam persidangan yang tertutup sekalipun.

Tanpa proses persidangan yang terbuka, tentu PERMA tentang Hak Uji Materiil tidak mengenal asas *audi et alteram partem*.<sup>17</sup> Artinya, Mahkamah Agung tidak memperhatikan kedudukan prosesual yang sama dari para pihak yang berperkara.<sup>18</sup> Pemohon tidak memiliki kesempatan untuk menyampaikan pendapatnya, terutama untuk menjadikan hakim yakin dengan permohonan yang diajukan.<sup>19</sup> Berdasarkan mekanisme yang demikian, pemohon tidak memiliki kesempatan untuk menghadirkan ahli dan saksi dalam rangka memperkuat argumentasi permohonannya.

Selain persidangan yang tidak menganut asas transparansi dan akuntabilitas, sidang hak uji materiil juga tidak memiliki jangka waktu yang jelas. PERMA tentang Hak Uji Materiil tidak memuat secara jelas kapan permohonan tersebut harus diputus. Dampak paling sederhana yang mungkin muncul dari tidak ditentukannya batas waktu adalah pemohon tidak dapat memonitor mengenai sejauh mana permohonannya diproses oleh Mahkamah Agung. Padahal, lembaga peradilan harus aktif dalam memberikan informasi terkait kejelasan dan kepastian kepada masyarakat. Tidak adanya akses suatu kejelasan dan kepastian waktu oleh masyarakat, tentu akan rentan terjadi penyimpangan yang berujung pada ketidakadilan.

---

<sup>17</sup> *Op.Cit.*, h. 64.

<sup>18</sup> Achmad Ali, *Sebelum Tinjauan tentang Hubungan antara Azaz Audi Et Alteram Partem dengan Azaz-Azaz Lainnya dalam Hukum Acara Perdata*, Hukum dan Pembangunan, h. 524.

<sup>19</sup> *Op.Cit.*

Berkaitan dengan biaya, masyarakat juga tidak mengetahui secara jelas dan pasti berapa jumlah yang harus dibayar untuk tiap-tiap proses dan layanan yang ada di pengadilan. Padahal, kejelasan biaya merupakan salah satu hal yang utama. Tanpa adanya kejelasan biaya, tidak jarang masyarakat akan takut untuk mengakses keadilan melalui pengadilan<sup>20</sup>

Pasal 2 ayat (4) PERMA tentang Hak Uji Materiil menyatakan: “*Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan yang besarnya akan diatur tersendiri*”. Hal tersebut sangat berbeda ketika dibandingkan dengan *constitutional review* di Mahkamah Konstitusi yang tidak berbayar, baik dalam segala proses dan biaya administrasi. Hal ini karena biaya tersebut ditanggung oleh Mahkamah Konstitusi melalui Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana termaktub dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan fakta tersebut, masyarakat tidak akan khawatir atau takut untuk mengajukan perkara ke Mahkamah Konstitusi.

Berkaitan dengan putusan, dikabulkannya permohonan keberatan tidak lantas menjadikan sebuah putusan akan berlaku. Berdasarkan jangka waktu yang ada, menjadikan sangat mungkin putusan tidak dilaksanakan dalam waktu tertentu. Hal ini dikarenakan adanya tenggat waktu pelaksanaan putusan selama sembilan puluh hari sejak sebuah perkara diputus. Baru setelah sembilan puluh hari, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diputus bertentangan dengan undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum.

---

<sup>20</sup> Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta Pusat, 2017, h. 277.

Pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 49P/HUM/2011 dalam perkara uji materiil Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2011 tentang Wilayah Administrasi Pulau Berhala misalnya, putusan atas perkara tersebut tidak dapat dilaksanakan padahal telah dinyatakan batal demi hukum oleh Mahkamah Agung. Seharusnya, sengketa tersebut telah selesai karena Mahkamah Agung telah memberikan putusan demikian. Faktanya, terhadap sengketa tersebut, Pemerintah Provinsi Jambi justru melakukan permohonan *constitutional review* ke Mahkamah Konstitusi terkait undang-undang yang dijadikan sebagai batu uji. Hal tersebut tentu telah menimbulkan suatu akibat hukum tidak dilaksanakannya putusan Mahkamah Agung.

Menghadapi berbagai permasalahan peraturan perundang-undangan dan pegujiannya, Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah berupaya untuk menciptakan berbagai mekanisme untuk meminimalisir. Undang-undang tersebut memberikan mekanisme adanya evaluasi Peraturan Daerah Provinsi oleh Kementerian Dalam Negeri serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, terhadap peraturan-peraturan tentang Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Evaluasi rancangan peraturan daerah diarahkan untuk menuju keselarasan dan keserasian antara satu peraturan

perundang-undangan dengan peraturan yang lain serta meminimalisir inkonsistensi atau konflik dalam pengaturan.<sup>21</sup>

Adapun, dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi serta Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Berdasarkan kewenangan tersebut, sepanjang tahun 2016, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah mencabut dan merevisi sebanyak 3.143 Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri.<sup>22</sup> Umumnya, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang dicabut atau direvisi tersebut berkaitan dengan investasi, retribusi, dan pajak.<sup>23</sup> Langkah Pemerintah melakukan deregulasi ribuan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ini sangat mengejutkan banyak kalangan, termasuk para Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di banyak wilayah.

Namun, langkah Pemerintah Pusat kembali terhenti untuk dapat membatalkan Peraturan Daerah. Hal tersebut dikarenakan Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan dua putusan yang amarnya mencabut wewenang Menteri Dalam Negeri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi, yakni Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan

---

<sup>21</sup> Minolah, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi di Indonesia*, Jurnal Syiar Hukum, Vol. XIII, No. 1, Maret 2011, h. 3.

<sup>22</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Direvisi*, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2016.

<sup>23</sup> *Ibid.*



Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016. Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sekaligus menghentikan polemik terhadap dualisme mekanisme pengujian Peraturan Daerah, yaitu: *Pertama*, Peraturan Daerah dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; *Kedua*, Peraturan Daerah juga dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>24</sup> Dihapuskannya mekanisme pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat, maka satu-satunya mekanisme pembatalan Peraturan Daerah saat ini harus dilakukan melalui Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tertanggal 30 Mei 2017 memberikan beberapa pertimbangan sebagai berikut<sup>25</sup>:

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 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu karena melanggar

---

<sup>24</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, h. 90.

<sup>25</sup> Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 bertanggal 30 Mei 2017.

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.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak diputus secara bulat. Terdapat empat Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinions*) dengan alasan-alasan utama sebagai berikut<sup>26</sup>: *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 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jika pembentukan Peraturan Daerah dianggap sebagai peraturan delegasi, maka telah terjadi pelimpahan kewenangan secara tidak berjenjang dan melompati Peraturan Pemerintah,

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri. *Kedua*, Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dan terakhir dari penyelenggaraan pemerintahan memiliki kewajiban untuk melakukan penindakan terhadap produk hukum penyelenggara pemerintahan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. *Ketiga*, materi muatan Peraturan Daerah merupakan materi yang bersubstansikan urusan pemerintahan yang menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden dan pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara.

Kedua putusan Mahkamah Konstitusi di atas, disambut berbeda oleh para Kepala Daerah dan Pemerintah Pusat. Para Bupati dan Walikota yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) menyambut dengan baik dua putusan tersebut. Sebaliknya, Kementerian Dalam Negeri menyayangkan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi ini, meskipun pada akhirnya dapat menerima dan melaksanakan putusan tersebut dengan beberapa implikasinya.

Upaya Pemerintah Pusat dalam menghadapi permasalahan peraturan perundang-undangan tidak berhenti ketika kedua putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan peraturan daerah dikeluarkan. Tahun 2017, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2017 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, atau Rancangan Peraturan dari

Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 23 Tahun 2017). Pasal 2 peraturan tersebut menyatakan: *“Perancang harus melakukan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural”*. Pengharmonisasian sebagaimana dimaksud merupakan salah satu tahapan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan ini, menjadikan pengharmonisasian sebagai hal yang tidak dapat dilewatkan. Tujuannya, tentu meminimalisir adanya permasalahan peraturan perundang-undangan, khususnya saling bertentangan dan tumpang tindih.

Selain itu, Pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi (selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017). Ditinjau dari segi urgensi lahirnya peraturan, Permenkumham Nomor 23 Tahun 2017 lahir sebagai respon banyaknya permasalahan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut terbukti dalam konsideran menimbang huruf b Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 secara eksplisit menyatakan:

*Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan ditemukan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia.*

Melalui Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017, Kementerian Hukum dan HAM memiliki kewenangan untuk mempertemukan adanya pihak-pihak terkait yang mengalami pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut lebih khusus dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan melalui Direktur Jenderal Litigasi. Kewenangan ini merupakan sebuah kewenangan baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Berdasarkan kewenangan tersebut, sepanjang tahun 2018 Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan telah menerima permohonan sengketa dari 25 pemohon.<sup>27</sup> Adapun, dari jumlah tersebut terdapat lima perkara yang telah diselesaikan oleh Kementerian Hukum dan HAM, diantaranya perkara Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Blok Silo, Kabupaten Jember dan perkara ganti rugi korban salah tangkap yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Jakarta.<sup>28</sup>

Selain dua perkara di atas, terdapat perkara sengketa peraturan perundang-undangan nonlitigasi yang dimohonkan oleh Gabungan Produsen Rokok Putih Indonesia (GAPRINDO) dengan Pihak Terkait dari Pemerintah Daerah Kota Bogor serta Kementerian Hukum dan HAM. Pada permohonannya, GAPRINDO menjelaskan keberatan terkait ketentuan larangan penjualan rokok yang dengan jelas memperlihatkan jenis dan produk rokok pada Pasal 16

---

<sup>27</sup> Agus Riewanto, “Progresivitas Penyelesaian Konflik Perundangan”, *m.mediaindonesia.com*, 16 Januari 2019, dikunjungi pada tanggal 25 Januari 2019.

<sup>28</sup> Humas Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, “Sidang Pemeriksaan Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan (PUU) Melalui Jalur Non Litigasi Terkait Korban Salah Tangkap”, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>, dikunjungi pada 25 Januari 2019.

Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Selain itu, GAPRINDO juga menjelaskan keberatan atas larangan reklame rokok dalam Pasal 2 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Peraturan Walikota Bogor Nomor 3 Tahun 2014 tentang Larangan Penyelenggaraan Reklame Produk Rokok di Kota Bogor. Menurut Pemohon, ketentuan dalam Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Pasal 31 dan Pasal 50 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

Perwakilan Pemerintah Daerah Kota Bogor menyatakan tujuan membuat aturan tersebut, diantaranya agar mencegah perokok pemula dan perokok pasif. Selain itu, Peraturan Daerah Kota Bogor yang dimohonkan ditetapkan sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan diundangkan. Sehingga, saat ini Pemerintah Kota Bogor sedang dalam proses revisi menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan tersebut.

Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pihak Terkait juga menyatakan sejalan dengan penjelasan Pemerintah Kota Bogor, dengan ditambah penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak serta melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Pada akhirnya, permohonan yang diajukan oleh GAPRINDO menemukan kesepakatan diantara Para Pihak dan dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan yang berbunyi sebagai berikut:

1. Bahwa Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok harus disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan;
2. Bahwa Peraturan Walikota Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2014 tentang Larangan Penyelenggaraan Reklame Produk Rokok di Kota Bogor akan diajukan untuk dicabut;
3. Dalam proses penyesuaian atau revisi Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok, wajib melibatkan para *stakeholder* atau pemangku kepentingan;
4. Bahwa selama menunggu proses perubahan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok, Pemerintah Kota Bogor dalam melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok harus sesuai dengan *Standard Operational Procedure (SOP)*; dan
5. Bahwa Pihak Pemohon mematuhi Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 12 Tahun 2009 tentang Kawasan Tanpa Rokok sampai dengan disahkannya Peraturan Daerah pengganti sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.

Adanya kesepakatan-kesepakatan yang telah dilahirkan dari proses penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan, sejatinya tidak memiliki kekuatan memaksa kepada para pihak. Hal ini tercermin dari tidak adanya sanksi yang dapat dijatuhkan ketika diantara Para Pihak tidak menjalankan kesepakatan sebagaimana mestinya. Bahkan, terdapat sengketa yang diajukan oleh PT. Dizamatra Powerindo atas keberatan terhadap keberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Batubara sebanyak dua kali. Berbedanya kuasa hukum yang ditunjuk adalah satu-satunya hal yang menjadi pembeda sengketa tersebut. Sayangnya, Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan tetap menerima sengketa yang sama tersebut. Mengacu pada hal tersebut, jelas dapat diketahui bahwa tidak ada kekuatan hukum yang mengikat atas kesepakatan yang dibuat para pihak dalam penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka yang menjadi rumusan masalah adalah:

1. Keabsahan pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.
2. Akibat hukum pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.



### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan utama penelitian ini adalah:

1. Mengkaji dan meneliti keabsahan pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.
2. Mengkaji dan meneliti akibat hukum pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Data dan referensi yang telah dikumpulkan dapat dijadikan rujukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi oleh Kementerian Hukum dan HAM;
2. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi Pemerintah untuk memperbaiki kewenangan tiap-tiap lembaga dalam menyelesaikan permasalahan peraturan perundang-undangan; dan
3. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi Pemerintah Pusat untuk memperbaiki tata cara penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum, yaitu penelitian yang merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*.<sup>29</sup> Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan bukan sebatas untuk mengetahui sesuatu, melainkan untuk memecahkan isu hukum yang ada. Dalam melakukan penelitian hukum bukan sekedar proses menemukan hukum yang berlaku dalam kegiatan hidup bermasyarakat sebagaimana dikemukakan Cohen.<sup>30</sup> Lebih dari itu, penelitian hukum juga merupakan proses menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi.<sup>31</sup>

Dalam penelitian hukum, keberadaan hipotesis tidak diperlukan untuk dibuktikan kebenarannya, melainkan diperlukan adanya preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan.<sup>32</sup> Tentu, dalam proses menghasilkan preskripsi, doktrin-doktrin yang sudah inheren dengan keilmuan hukum adalah hal yang harus dipegang.

### 2. Pendekatan

Penulisan skripsi ini menggunakan dua pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

---

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 17, Kencana, Jakarta, 2017, h. 60.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 61.

<sup>32</sup> *Ibid.*, h. 69.

## 2.1 Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang berangkat dari berbagai pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum.<sup>33</sup> Dalam hal ini, penulis melakukan telaah terhadap pendapat-pendapat dari ahli, khususnya terkait pengujian peraturan perundang-undangan yang diperoleh dari buku, jurnal, artikel, dan internet.

Melalui pemahaman dari berbagai pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum, penulis menemukan ide-ide yang melahirkan berbagai pengertian, konsep, serta asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>34</sup>

## 2.2 Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menjawab rumusan masalah yang diajukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, baik di tingkat legislasi maupun regulasi.<sup>35</sup> Peraturan perundang-undangan tersebut tidak hanya ada, namun harus dilihat keberlakuannya. Melalui pendekatan ini, penulis menelusuri segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan dan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi oleh Kementerian Hukum dan HAM.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri atas dua macam, yaitu sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 177-178.

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

<sup>35</sup> *Ibid.*

## 1. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer adalah sumber hukum yang berupa peraturan perundang-undangan dan putusan. Berikut merupakan sumber hukum primer yang digunakan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 3316);
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958);
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226);

- f. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;
  - g. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2017 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan;
  - h. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi;
  - i. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi;
  - j. Putusan Mahkamah Agung Nomor 49P/HUM/2011;
  - k. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015; dan
  - l. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.
2. Sumber Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder bersumber dari teks keilmuan hukum yang relevan dengan penulisan skripsi ini, yakni berasal dari buku-buku, jurnal, makalah, artikel, perkuliahan, hasil magang di Kementerian Hukum dan HAM pada 8-25 Januari 2019, berita, dan internet.

#### **4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dalam skripsi ini dilakukan dengan mencari konsep, peraturan perundang-undangan, dan berita yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini. Adapun, pencarian konsep dilakukan melalui penelusuran buku-buku, jurnal, artikel, dan internet. Sedangkan, pencarian berita terkait skripsi ini dilakukan melalui penelusuran *website* lembaga-lembaga terkait, media *online*, hasil magang di Kementerian Hukum dan HAM pada 8-25 Januari 2019, berita, dan internet.

#### **5. Analisis Bahan Hukum**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis melakukan studi kepustakaan terkait pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan cara mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, makalah, dan berita yang terkait. Setelah melakukan pengumpulan bahan hukum, penulis melakukan kajian studi yuridis mengenai pengujian peraturan perundang-undangan dan penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi melalui Kementerian Hukum dan HAM. Dari hasil kajian tersebut, penulis akan mengambil kesimpulan yang terkait dengan permasalahan hukum dalam penulisan skripsi ini.

##### **1.6 Pertanggungjawaban Sistematis**

Dalam skripsi ini, penulis menyusun pembahasan dalam empat bab yang keseluruhannya saling berkaitan secara sistematis. Hal ini berarti bahwa tiap-tiap bab yang terdapat di depan memberikan landasan bagi pembahasan bab-bab selanjutnya.

Dalam **Bab I**, penulis menguraikan apa yang menjadi landasan dalam penulisan skripsi. Dalam pembahasan Bab I yang merupakan Bab Pendahuluan ini, penulis menguraikan latar belakang penulisan skripsi. Latar belakang tersebut mengerucutkan pada ditemukannya dua rumusan masalah, yakni keabsahan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 beserta akibat hukumnya. Selain itu, dalam Bab I juga diuraikan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi.

Dalam **Bab II**, penulis melakukan pembahasan terhadap rumusan masalah yang pertama, yakni mengenai keabsahan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017. Dalam menganalisis keabsahan peraturan tersebut, penulis menggunakan aspek substansi, wewenang, dan prosedur.

Dalam **Bab III**, penulis melakukan pembahasan terhadap rumusan masalah yang ke-dua. Adapun, rumusan masalah yang ke-dua adalah akibat hukum dari pembentukan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017.

Dalam **Bab IV**, penulis melakukan penyimpulan terhadap pembahasan-pembahasan sebelumnya. Selain itu, penulis juga memberikan saran terhadap permasalahan yang sedang dibahas.