

BAB IV – IMPLEMENTASI KEWENANGAN MAHKAMAH AGUNG DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG

I. Gambaran Umum Implementasi Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung

Berangkat dari teori dan pengaturan mengenai kewenangan Mahkamah Agung sehubungan dengan pembentukan PERMA sebagaimana telah dijabarkan dalam Bab III di atas, Bab IV ini akan mencoba memberi sedikit pengulasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut oleh Mahkamah Agung.

Sejak kali pertama PERMA diterbitkan pada tahun 1954, secara keseluruhan ada 88 PERMA yang diterbitkan Mahkamah Agung hingga akhir tahun 2018⁹⁹. Ronald Lumbuun membagi berbagai PERMA yang sudah diterbitkan sejak 1954 menjadi lima kategori yang dibagi dari segi peran yang dimiliki oleh PERMA tersebut; yaitu sebagai pengisi kekosongan hukum, sebagai pelengkap kekurangan hukum, sebagai sarana penegakan hukum, sebagai sarana penemuan hukum dan sebagai sumber hukum¹⁰⁰.

Kurang lebih satu per tiga dari keseluruhan jumlah PERMA diterbitkan dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, yaitu 29 PERMA selama tahun 2016 hingga 2018. 2016 seperti menjadi tahun “kebangkitan” produktivitas Mahkamah Agung dalam menyusun dan menerbitkan PERMA yang jauh lebih banyak dari tahun-tahun sebelumnya. Sebagai gambaran, pada tahun

⁹⁹ Menurut catatan Ronald S. Lumbuun (Ronald S. Lumbuun, *supra note* 43, hlm. 4), hingga akhir tahun 2009 paling tidak terdapat 35 PERMA yang telah diterbitkan Mahkamah Agung, sedangkan menurut informasi dari situs web Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Mahkamah Agung RI (**JDIH MA**), ada 53 PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung antara tahun 2010 hingga 2018. Berdasarkan informasi di situs web JDIH MA, belum ada PERMA yang diterbitkan di tahun 2019.

¹⁰⁰ Ronald S. Lumbuun, *supra note* 43, hlm 14-122.

2013, 2014 dan 2015 Mahkamah Agung menerbitkan 3, 5 dan 7 PERMA di masing-masing tahun, dan angka ini kemudian melonjak tinggi menjadi 14 PERMA pada tahun 2016; disusul dengan 8 PERMA di tahun 2017 dan 7 PERMA di tahun 2018. Saat ditanyakan kepada DY Witanto perihal pelonjakan ini, beliau mengatakan aktifnya MA dalam menerbitkan PERMA di tahun 2016 disadari betul dan menjelaskan bahwa hal ini terjadi karena ada begitu banyak permintaan kepada Mahkamah Agung untuk membentuk PERMA.

Judul dari PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung dalam tiga tahun terakhir dimuat dalam tabel berikut.

Tabel 1. Peraturan Mahkamah Agung yang Diterbitkan Pada 2016 Hingga 2018.

No.	Nomor dan Isi PERMA
1.	PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
2.	PERMA Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara
3.	PERMA Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
4.	PERMA Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan
5.	PERMA Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Sertifikasi Hakim Ekonomi Syariah
6.	PERMA Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Penyusunan Dan Penetapan Kebutuhan serta Pengadaan Tenaga Hakim
7.	PERMA Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Penegakan Disiplin Kerja Hakim Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya
8.	PERMA Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Pengawasan dan Pembinaan Atasan Langsung di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di Bawahnya
9.	PERMA Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan (<i>Whistleblowing</i> Sistem) di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya
10.	PERMA Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas PERMA Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Kerugian Negara di Lingkungan Mahkamah Agung RI Dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya

11.	PERMA Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan
12.	PERMA Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Pengadilan
13.	PERMA Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi
14.	PERMA Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah
15.	PERMA Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas PERMA No. 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Peradilan
16.	PERMA Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pengadaan Hakim
17.	PERMA Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan Dengan Hukum
18.	PERMA Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum Di Mahkamah Agung
19.	PERMA Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara
20.	PERMA Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Hakim Khusus Dalam Sengketa Proses Pemilihan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara
21.	PERMA Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan
22.	PERMA Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Format (Template) Dan Pedoman Penulisan Putusan/Penetapan Mahkamah Agung
23.	PERMA Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan Dan Pemilihan Umum
24.	PERMA Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Hakim Khusus Tindak Pidana Pemilihan Dan Pemilihan Umum
25.	PERMA Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik
26.	PERMA Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas PERMA No. 7 tahun 2015 Tentang Organisasi Kepaniteraan Kesekretariatan
27.	PERMA Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Kelas, Tipe dan Daerah Hukum Pengadilan
28.	PERMA Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif
29.	PERMA Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Putusan Pengadilan Pajak

Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat, menurut situs web Pengadilan Amerika Serikat, hanya ada 7 peraturan yang diterbitkan SCOTUS yang berlaku saat ini di tingkat Federal di Amerika Serikat¹⁰¹, yang judulnya dimuat dalam tabel berikut.

Tabel 2. Peraturan yang Diterbitkan *Supreme Court of the United States*.

No.	Judul Peraturan
1.	<i>Federal Rules of Appellate Procedure</i> / Peraturan Federal mengenai Prosedur Banding
2.	<i>Federal Rules of Bankruptcy Procedure</i> / Peraturan Federal mengenai Prosedur Pailit
3.	<i>Federal Rules of Civil Procedure</i> / Peraturan Federal mengenai Prosedur Perdata
4.	<i>Federal Rules of Evidence</i> / Peraturan Federal mengenai Pembuktian
5.	<i>Rules Governing Section 2254 and Section 2255 Proceedings</i> / Peraturan Mengenai Proses Hukum Pasal 2254 dan 2255
6.	<i>Rules of the Foreign Intelligence Surveillance Court</i> / Peraturan Pengadilan Pengawasan Intelijen Asing

Selain itu, *Hoge Raad* di Belanda juga telah melaksanakan kewenangannya untuk membentuk peraturan dengan menerbitkan peraturan yang dimuat dalam tabel berikut.

Tabel 3. Peraturan yang Diterbitkan *Hoge Raad*.

No.	Judul Peraturan
1.	<i>Procesreglement Hoge Raad der Nederlanden</i> / Aturan Prosedural Mahkamah Agung Belanda
2.	<i>Reglement van inwendige dienst van de Hoge Raad der Nederlanden</i> / Aturan Layanan Internal <i>Hoge Raad</i> Belanda
3.	<i>Klachtenregeling Hoge Raad der Nederlanden</i> / Prosedur Pengaduan <i>Hoge Raad</i> Belanda
4.	<i>Ingetrokken procesreglementen</i> / Pengaturan Proses Penarikan Kasus
5.	<i>Wrakingsprotocol Hoge Raad der Nederlanden</i> / Protokol Penantangan <i>Hoge Raad</i> Belanda
6.	<i>Rolreglement van de civiele kamer Hoge Raad</i> / Aturan Peran Kamar Sipil <i>Hoge Raad</i>
7.	<i>Reglement rekestzaken van de civiele kamer Hoge Raad</i> / Aturan Prosedur Kamar Sipil <i>Hoge Raad</i>

¹⁰¹ “Current Rules of Practice & Procedure”, *USCourts.gov*, diakses 11 Juli 2019, <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure>.

8.	<i>Reglement prejudiciële vragen van de civiele kamer Hoge Raad / Aturan Putusan Sela Kamar Sipil Hoge Raad</i>
9.	<i>Procesreglement van de strafkamer van de Hoge Raad / Proses Aturan Kamar Pidana Hoge Raad</i>
10.	<i>Procesregeling prejudiciële vragen aan de belastingkamer van de Hoge Raad der Nederlanden / Prosedur Untuk Putusan Sela Kamar Pajak Hoge Raad</i>

Sebagaimana bisa dilihat dari tiga tabel di atas, ada perbedaan yang cukup mencolok dari jumlah dan juga judul-judul dari peraturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung, SCOTUS, dan juga *Hoge Raad*. Pengaturan oleh Mahkamah Agung terlihat begitu spesifik mengatur hal-hal kecil dan ada dalam jumlah yang banyak hingga puluhan, sedangkan pengaturan oleh SCOTUS dan *Hoge Raad* lebih bersifat umum dan dengan jumlah yang jauh lebih sedikit.

Apabila esensi dari PERMA adalah untuk mengisi kekosongan hukum acara dan memperlancar jalannya peradilan, maka mungkin bisa dipertimbangkan bahwa jumlah peraturan yang begitu banyak yang perlu dicermati satu per satu untuk menilai apakah relevan atau berlaku pada suatu kasus tentunya akan menghambat proses peradilan. Aktifnya Mahkamah Agung dalam menerbitkan PERMA yang pada awalnya ditujukan untuk mengisi kekosongan hukum acara menunjukkan bahwa hukum acara Indonesia seperti sudah “kosong” selama lebih dari 60 tahun. Kekosongan tersebut terus cenderung dibiarkan bertambah, yang bisa dilihat dari aktifitas Mahkamah Agung dalam “mengisi” kekosongan tersebut yang malah terus meningkat dan bukannya menurun. Kekosongan hukum seharusnya diisi oleh produk hukum yang lebih sesuai, yaitu undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan kemudian dibahas dan disetujui bersama dengan Presiden, sebagaimana secara jelas ditentukan dalam UUD 1945¹⁰².

¹⁰² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 20.

II. Analisis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi

Agar dapat lebih mengerti mengenai pelaksanaan kewenangan pembentukan PERMA oleh Mahkamah Agung, penulis akan mencoba untuk menganalisis isi dua PERMA dan “menguji” dengan parameter yang dimuat dalam UU MA yaitu Pasal 79 dan penjelasannya yang disebut di Bab III di atas. Analisis ini diharapkan dapat mengungkap apakah dalam praktiknya isi PERMA yang diterbitkan Mahkamah Agung sesuai dengan batasan-batasan yang sudah ditentukan dalam undang-undang.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana tersirat dalam judulnya, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara (**PERMA No. 2/2016**) memuat pedoman hukum acara yang berlaku pada sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang diadakan selama persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara (**PTUN**). Pasal 19 PERMA No. 2/2016 menyatakan bahwa “Putusan kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali.” Ketentuan ini pada dasarnya telah

melebihi dan menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di tingkatan di atasnya karena alasan berikut.

Penyelesaian suatu sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sendiri sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (**UU No. 2/2012**) yang mengatur dalam Pasal 23 ayat (1) bahwa pihak yang berkeberatan terhadap suatu penetapan lokasi pembangunan oleh seorang gubernur suatu propinsi dapat mengajukan gugatan ke PTUN setempat. Lebih lanjut lagi, pihak yang berkeberatan pada putusan PTUN tersebut juga dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung¹⁰³. UU No. 2/2012 tidak secara spesifik menyatakan bahwa ada jalur hukum peninjauan kembali yang tersedia untuk putusan kasasi yang disebut dalam Pasal 23 ayat (4) UU No. 2/2012, namun juga tidak mengecualikan jalur hukum peninjauan kembali.

Karena tidak secara spesifik diatur dalam UU No. 2/2012 dan karena penyelesaian sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diadakan di PTUN, maka hukum acara yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (**UU PTUN**) berlaku pada sengketa tersebut. UU PTUN sendiri sudah dengan jelas mengatur mengenai jenjang peradilan penyelesaian suatu sengketa tata usaha negara, bahwa PTUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama¹⁰⁴, bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

¹⁰³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Ps. 23 ayat (4).

¹⁰⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

(PT TUN) bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara di tingkat banding¹⁰⁵, dan bahwa terhadap putusan PT TUN tersebut dapat diajukan permohonan kasasi¹⁰⁶.

Pasal 19 PERMA No. 2/2016 yang mengecualikan upaya peninjauan kembali dalam kasus sengketa penetapan lokasi pembangunan bertentangan dengan materi undang-undang berikut:

1. **UU MA**

Pasal 34

Mahkamah Agung memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV Bagian Keempat Undang-undang ini.

2. **UU Kekuasaan Kehakiman**

Pasal 24

(1) Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung, apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang.

(2) Terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan peninjauan kembali.

jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 50.

¹⁰⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 51 ayat (1).

¹⁰⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 51 ayat (4).

3. UU PTUN

Pasal 132 ayat (1)

Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Masing-masing pasal di atas memberikan hak kepada warga negara Indonesia untuk melakukan upaya peninjauan kembali terhadap suatu putusan kasasi selama memenuhi alasan atau dasar tertentu, dengan UU PTUN yang berlaku secara spesifik pada suatu sengketa tata usaha negara yang diatur dalam PERMA No. 2/2016. Pasal 19 PERMA No. 2/2016 yang mengecualikan upaya peninjauan kembali telah bertentangan dengan hak tersebut, meskipun menurut hierarki dalam Pasal 7 dan 8 UU No. 12/2011, suatu undang-undang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari PERMA. Lebih lagi, pertentangan ini tidak berdampak melindungi hak masyarakat, karena isi dari Pasal 19 PERMA No. 2/2016 malah mengurangi hak warga negara dengan mengambil hak untuk melakukan upaya hukum peninjauan kembali yang sudah dijamin dalam undang-undang.

Sehubungan dengan tiga parameter dalam Pasal 79 dan Penjelasan Pasal 79 UU MA yang disebut di atas, *pertama*, isi Pasal 19 PERMA No. 2/2016 tidak mengisi suatu kekosongan hukum, karena hukum yang mengatur pelaksanaan peninjauan kembali terhadap putusan kasasi, termasuk putusan di ranah PTUN, sudah diatur di UU MA, UU Kekuasaan Kehakiman, dan UU PTUN sebagaimana dijabarkan di atas. *Kedua*, isi Pasal 19 PERMA No. 2/2016 tidak diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan meskipun bisa dilihat sebagai bagian dari hukum acara yang mengatur mengenai tata cara bersengketa di Peradilan Tata Usaha Negara dan mengatur mengenai hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dalam proses

penyelesaian sengketa tersebut¹⁰⁷. *Ketiga*, Pasal 19 PERMA No. 2/2016 tersebut justru mengatur mengenai hak dan kewajiban warga negara, dalam hal ini hak untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali. Meskipun bisa dianggap sebagai bagian dari hukum acara, parameter lain suatu PERMA dalam Pasal 79 dan Penjelasan Pasal 79 UU MA telah dilanggar oleh Pasal 19 PERMA No. 2/2016.

Pasal 19 PERMA No. 2/2016 telah mengundang kritik karena isinya yang menutup kemungkinan upaya hukum peninjauan kembali dianggap berpotensi menghasilkan pelanggaran hak asasi manusia bagi masyarakat yang menjadi korban perampasan tanah untuk pembangunan kepentingan umum¹⁰⁸. Selain itu, Pasal 19 PERMA No. 2/2016 dituding menghasilkan kekacauan dan simpang siur pada sistem beracara dalam lingkungan peradilan tata usaha negara¹⁰⁹. Salah satu kekacauan yang telah terjadi adalah sehubungan dengan permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Wahana Tri Tunggal, suatu kelompok petani yang menolak pembangunan bandara di Kulon Progo, Yogyakarta¹¹⁰. Kelompok petani tersebut telah sebelumnya telah mengajukan permohonan kepada PTUN Yogyakarta untuk membatalkan Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 68/KEP/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menetapkan Izin Penempatan Lokasi bandara udara di Kulon Progo, yang mana permohonan tersebut telah dikabulkan oleh PTUN Yogyakarta dalam

¹⁰⁷ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 21-22.

¹⁰⁸ Yogi Zul Fadhli, *Inkonstitusionalitas Pasal 19 PERMA Nomor 2 Tahun 2016 dan Implikasinya terhadap Akses Keadilan Warga Negara*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016, hlm. 716, diakses 16 Juli 2019, <https://media.neliti.com/media/publications/113480-ID-inkonstitusionalitas-pasal-19-perma-nomo.pdf>.

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 717.

¹¹⁰ LBH Yogyakarta, *Tahapan Pembangunan Bandara Baru Di Kulonprogo Menyalahi Aturan Sehingga Harus Dihentikan*, 19 Desember 2017, diakses 16 Juli 2019, <https://www.lbhyogyakarta.org/2017/12/kembali-mengingat-pemerintah-gubernur-dan-angkasa-pura-1-segala-tahapan-pembangunan-bandara-baru-di-kulonprogo-menyalahi-aturan-sehingga-harus-dihentika>.

Putusan PTUN Nomor 07/G/2015/PTUN.YK¹¹¹ dan Surat Keputusan Gubernur tersebut kemudian dibatalkan. Meskipun demikian, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, dan kemudian permohonan kasasi tersebut dikabulkan sebagaimana dimuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 456K/TUN/2015¹¹². Kelompok petani kembali mengajukan permohonan peninjauan kembali terhadap Putusan Kasasi Nomor 07/G/2015/PTUN.YK jo. 456K/TUN/2015, namun PTUN Yogyakarta dalam surat nomor W3.TUN5/53/HK.06/IV/2016¹¹³ memutuskan untuk tidak memproses berkas permohonan peninjauan kembali tersebut dengan merujuk pada Pasal 19 PERMA No. 2/2016 yang mengatakan bahwa kasasi adalah akhir dari proses hukum yang tersedia, sehingga upaya hukum peninjauan kembali tidak tersedia untuk suatu sengketa penetapan lokasi pembangunan¹¹⁴. Merujuk pada kejadian di Yogyakarta, Pasal 19 PERMA No. 2/2016 telah secara nyata merugikan hak warga negara Indonesia, hal mana tidak tertutup dapat terulang dan terjadi di tempat lain.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi

PERMA berikutnya adalah Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi (**PERMA No. 13/2016**). PERMA ini dalam judulnya menyatakan akan memuat tata cara penanganan perkara tindak pidana oleh korporasi oleh pengadilan di Indonesia, meskipun demikian, perlu dilihat

¹¹¹ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, TUN, No. 07/G/2015/PTUN.YK, *Sumadi dkk vs. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta*, 23 Juni 2015, hlm. 210.

¹¹² Putusan Mahkamah Agung, TUN, No. 456 K/TUN/2015 Tahun 2015, *Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta vs. Sumadi dkk*, 23 September 2015, hlm. 75.

¹¹³ LBH Yogyakarta, *supra note* 110.

¹¹⁴ Ahmad Mustaqim, "Warga Penolak Bandara Yogya Tak Bisa Ajukan Kasasi", *Medcom.id*, 18 April 2016, diakses 16 Juli 2019, <https://nusantara.medcom.id/jawa-tengah/peristiwa/0k88M79k-warga-penolak-bandara-yogya-tak-bisa-ajukan-kasasi>.

apakah isi dari PERMA No. 13/2016 tersebut melebihi deskripsi tersebut dan menyentuh ranah substansi hukum yang seharusnya tidak menjadi objek suatu PERMA.

Dalam Pasal 4 ayat (2) PERMA No. 13/2016, Mahkamah Agung memberikan batasan-batasan mengenai bagaimana tanggung jawab suatu korporasi atas suatu tindak pidana bisa dibuktikan sebagai berikut:

“Dalam menjatuhkan pidana terhadap Korporasi, Hakim dapat menilai kesalahan Korporasi sebagaimana ayat (1) antara lain:

- a. Korporasi dapat memperoleh keuntungan atau manfaat dari tindak pidana tersebut atau tindak pidana tersebut dilakukan untuk kepentingan Korporasi;
- b. Korporasi membiarkan terjadinya tindak pidana; atau
- c. Korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku guna menghindari terjadinya tindak pidana.”

Meskipun dikemas dalam bentuk penilaian yang dapat dilakukan oleh seorang hakim dalam menjatuhkan pidana, pada intinya Mahkamah Agung memberikan gambaran mengenai elemen *actus reus*, yaitu tindakan seperti apa yang dilakukan oleh suatu korporasi sehingga korporasi tersebut dianggap telah melakukan suatu tindak pidana. Tentunya PERMA bukanlah merupakan instrumen hukum yang tepat untuk mengatur elemen ini, karena ketentuan ini adalah hukum pidana materiil yang seharusnya dimuat dalam undang-undang.

Dalam konteks Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 (**UU Tipikor**) misalnya, undang-undang tersebut menentukan akuntabilitas korporasi atas suatu tindak pidana korupsi dalam Pasal 20 UU Tipikor dengan menyatakan bahwa “Dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya”. *Actus reus* suatu korporasi yang

dapat dituntut dengan suatu tindak pidana korupsi menurut Pasal 20 UU Tipikor hanyalah apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh korporasi atau dilakukan atas nama korporasi. Pasal 4 ayat (2) PERMA No. 13/2016 telah menentukan sesuatu di luar ketentuan ini dengan menambahkan tiga bentuk *actus reus* suatu korporasi, yaitu saat korporasi tersebut mendapatkan manfaat atau keuntungan dari suatu tindak pidana, saat korporasi tersebut membiarkan suatu tindak pidana terjadi, dan saat korporasi tersebut gagal dalam melakukan hal-hal untuk mencegah, mencegah dampak yang lebih besar, dan memastikan kepatuhan untuk menghindari terjadinya suatu tindak pidana.

Isi PERMA No. 13/2016 menjadi pegangan bagi KPK untuk melakukan penyidikan dan pendakwaan terhadap korporasi atas suatu tindak pidana korupsi, dimulai dengan PT Duta Graha Indah yang sekarang sudah berubah nama menjadi PT Nusa Konstruksi Enjineering (**PT NKE**). PT NKE adalah korporasi pertama yang ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK sehubungan pembangunan Rumah Sakit Pendidikan Khusus Penyakit Infeksi dan Pariwisata Udayana¹¹⁵. Majelis Hakim kemudian menyatakan bahwa PT NKE telah terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi karena dianggap telah terbukti **menerima keuntungan** dari 8 proyek pemerintah yang dikerjakannya dan diperoleh dari mantan anggota DPR M Nazaruddin dengan jumlah keuntungan sebesar Rp 240,098 miliar¹¹⁶. Pertimbangan hakim dalam menentukan PT NKE bersalah sepertinya merujuk pada isi dari Pasal 4 ayat (2) huruf a dari PERMA No. 13/2016, karena PT NKE telah menerima keuntungan dari suatu tindak pidana korupsi, bukan karena PTE NKE telah melakukan korupsi atau karena suatu tindak

¹¹⁵ “In-Depth Analysis: KPK Tetapkan PT. DGI Sebagai Tersangka Korporasi Pertama”, *Indonesia Corruption Watch*, 3 Agustus 2017, diakses 1 Agustus 2019, <https://antikorupsi.org/id/news/depth-analysis-kpk-tetapkan-pt-dgi-sebagai-tersangka-korporasi-pertama>.

¹¹⁶ Desca Lidya Natalia, “PT DGI divonis Rp86,19 miliar”, *Antaranews.com*, 4 Januari 2019, diakses 1 Agustus 2019, <https://www.antaranews.com/berita/783698/pt-dgi-divonis-rp8619-miliar>.

pidana dilakukan atas nama PT NKE sesuai dengan parameter yang dimuat dalam Pasal 20 UU Tipikor.

Selain itu, Pasal 29 ayat (3) PERMA No. 13/2016 menentukan hal berikut sehubungan dengan pidana denda yang dijatuhkan hakim kepada pengurus suatu korporasi, bahwa apabila pengurus tersebut tidak dapat membayar pidana denda sebagian atau seluruhnya, maka pengurus korporasi tersebut akan dijatuhkan pidana kurungan pengganti denda yang dihitung secara proporsional dengan jumlah denda yang dapat dibayarkan. Konsep serupa penggantian uang dengan pidana “badan” juga dimuat dalam UU Tipikor meskipun dalam konteks pidana tambahan, dalam hal ini pembayaran uang pengganti yang jumlah maksimalnya adalah sebanyak harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi menurut Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Tipikor. Pasal 18 ayat (3) kemudian menyatakan bahwa apabila seorang terpidana tidak mempunyai harta benda yang cukup untuk membayar pidana tambahan pembayaran uang pengganti, maka terpidana tersebut akan dipidana dengan pidana penjara yang tidak melebihi ancaman maksimum pidana pokok. Konsep pemenjaraan secara proporsional dalam PERMA No. 13/2016 tentunya berbeda dengan pemenjaraan yang tidak mengindahkan porsi pembayaran uang pengganti dalam UU Tipikor. Meskipun demikian, karena isi dari PERMA No. 13/2016 pada intinya tidak memberatkan namun justru menguntungkan masyarakat, perbedaan ini mungkin masih bisa lebih mudah diterima, meskipun secara formal tidak bisa dibenarkan.

Pada 28 Juni 2019, penulis melakukan wawancara dengan Yunus Husein, mantan anggota Pokja penyusun PERMA No. 13/2016 untuk mengetahui lebih dalam proses penyusunan PERMA tersebut. Menurut beliau, inisiasi pembentukan pedoman penanganan kejahatan korporasi ini datang dari Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian

Pembangunan (UKP4), unit kerja yang didirikan selama masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, namun dibubarkan setelah masa tugasnya berakhir di 31 Desember 2014¹¹⁷. Setelah pembubaran tersebut, Naskah Akademik dan isi cikal bakal PERMA No. 13/2016 yang telah sebelumnya disiapkan oleh UKP4 kemudian “diambil alih” oleh KPK dalam proses pembentukannya.

Yunus Husein sendiri mengakui bahwa pada esensinya PERMA ditujukan hanya untuk memuat hukum acara dan tidak menyangkut hukum materiil. Isi Pasal 4 ayat (2) PERMA No. 13/2016 yang mengatur mengenai kapan suatu korporasi dapat dianggap bersalah atas suatu tindak pidana menurut beliau masih dapat dikatakan sebagai bagian dari hukum acara, meskipun Pasal 18 ayat (3) PERMA No. 13/2016 diakui sudah memasuki hukum materiil. Yunus Husein mengatakan bahwa saat diskusi oleh Pokja dengan berbagai ahli dan akademisi selama pembentukan PERMA No. 13/2016, disadari bahwa isi dari PERMA tersebut memiliki substansi yang menyentuh hukum materiil. Selain itu, beliau juga mengutip pendapat dari Barda Nawawi Arief yang menyatakan bahwa pelanggaran oleh Mahkamah Agung tersebut boleh dilakukan dengan alasan keadilan, dan bahwa pada praktiknya Mahkamah Agung akan amat sangat berhati-hati dalam memuat hukum materiil dalam suatu PERMA.

III. Uji Materiil Terhadap PERMA

Wewenang untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang apakah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut diduga bertentangan dengan undang-undang¹¹⁸ telah diberikan kepada Mahkamah

¹¹⁷ Indra Akuntano, “Jokowi Hentikan UKP4 Mulai Hari Ini”, *Kompas.com*, 31 Desember 2014, diakses 17 Juli 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2014/12/31/14533821/Jokowi.Hentikan.UKP4.Mulai.Hari.Ini>.

¹¹⁸ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 9 ayat (2).

Agung¹¹⁹. Karena menurut hierarki dalam Pasal 7 dan 8 UU No. 12/2011 PERMA adalah salah satu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka Mahkamah Agung adalah pihak yang berwenang untuk menguji kesesuaian suatu PERMA dengan undang-undang. Tidak ada pengecualian dalam UUD 1945, UU MA, UU Kekuasaan Kehakiman maupun UU No. 12/2011 sehubungan dengan uji materiil oleh Mahkamah Agung atas suatu PERMA.

Saat Mahkamah Agung membolehkan dirinya sendiri untuk memuat hukum materiil dalam PERMA dengan alasan keadilan karena sesuatu yang sifatnya mendesak, maka seharusnya hal tersebut hanya diperbolehkan sebagai *temporary measure* atau solusi sementara. Asas keadilan tentunya tidak cukup untuk dijadikan justifikasi atas penyimpangan hukum, terutama karena Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi hukum. Keadilan juga dapat dicapai melalui kepastian hukum, hal mana tidak dapat ditemukan apabila ada simpang siur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Seperti disebut di atas, Mahkamah Agung membenarkan sikapnya dalam memasukkan hukum materiil ke dalam substansi PERMA dengan alasan keadilan. Tentunya keadilan ini bisa saja bersifat subyektif, karena dilihat dari segi pemikiran Mahkamah Agung sendiri, meskipun sebagaimana dijelaskan sebelumnya pembentukan PERMA juga melibatkan berbagai kelompok *stakeholders*. Mahkamah Agung bukan dewa yang luput dari kesalahan, sehingga meskipun suatu langkah diambil dalam PERMA atas nama keadilan, tetap perlu ada mekanisme untuk menguji apakah pada praktiknya PERMA tersebut malah menghasilkan ketidakadilan.

¹¹⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 24A ayat (1); Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Ps. 31; Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ps. 20 ayat (2); dan Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 9 ayat (2).

Pengujian PERMA oleh Mahkamah Agung tidak sesuai dengan teori *checks and balances* di mana satu badan negara berfungsi untuk melakukan pengecekan terhadap (*checks*) dan menyeimbangkan (*balances*) kekuasaan dari lembaga negara lainnya. Dalam hal ini, pengecekan terhadap kekuasaan Mahkamah Agung dalam membentuk PERMA terletak pada PERMA itu sendiri, sehingga tidak terjadi proses *checks and balances* yang optimal.

Sehubungan dengan hal ini, tentunya kita perlu mempertanyakan efektifitas dari proses uji materiil oleh Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung sendiri. Hal ini juga menjadi perhatian terutama karena PERMA No. 1 tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (**PERMA No. 1/2011**) yang mengatur mengenai proses pelaksanaan uji materiil tidak menyinggung secara jelas apakah proses pengujian oleh Mahkamah Agung dilakukan secara terbuka atau secara tertutup, sehingga pada praktiknya permohonan diperiksa oleh majelis tanpa kehadiran pemohon maupun perwakilan instansi yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan obyek gugatan¹²⁰. Proses uji materiil yang dimuat dalam PERMA No. 1/2011 ini sendiri dikritik karena tidak memberikan peluang untuk adu argumentasi antar para pihak yang terlibat seperti yang terjadi saat pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi¹²¹. Menurut informasi dari DY Witanto, hingga saat ini belum ada permohonan uji materiil yang diajukan terhadap suatu PERMA.

¹²⁰ “Sidang HUM Tertutup, Buruh ‘Gugat’ UU MA”, *Hukumonline.com*, 12 Maret 2015, diakses 17 Juli 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt550179a8b579d/sidang-hum-tertutup--buruh-gugat-uu-ma/>.

¹²¹ “MA Diminta Transparan Soal Judicial Review”, *Hukumonline.com*, 9 April 2018, diakses 17 Juli 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acb660217f88/ma-diminta-transparan-soal-judicial-review/>.

IV. Alternatif Penyelesaian Masalah

Sebagaimana disebut di atas, pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung dalam PERMA No. 2/2016 dan PERMA No. 13/2016 dilakukan karena alasan yang mungkin cukup dapat diterima, yaitu demi alasan keadilan dan untuk mengisi kekosongan hukum. Kedua narasumber yang diwawancarai oleh penulis menjustifikasi penyimpangan isi suatu PERMA sebagai bentuk kritik atau peringatan kepada lembaga legislatif terhadap keterlambatan mereka dalam penyusunan dan pengesahan undang-undang. Salah satu contoh dari keterlambatan ini adalah proses pembaharuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang sudah berjalan lebih dari setengah abad tanpa membuahkan hasil. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa pelanggaran-pelanggaran tersebut bisa terus dibiarkan.

Salah satu solusi yang ingin penulis tawarkan adalah sehubungan dengan peran atau andil Mahkamah Agung dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (**Prolegnas**). Sebagaimana ditentukan dalam UU No. 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas¹²², dan penyusunan Prolegnas tersebut didasarkan berbagai hal yaitu¹²³:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

¹²² Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 16.

¹²³ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 18.

Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia tentunya adalah salah satu pihak yang paling mengerti kekosongan hukum seperti apa yang dihadapi oleh masyarakat. Sehubungan dengan ini, mungkin Mahkamah Agung perlu dan bisa diberikan peran yang lebih besar dalam menyarankan topik yang perlu menjadi prioritas oleh DPR dan Pemerintah saat menyusun Prolegnas¹²⁴. Tentunya praktik pelaksanaan Prolegnas juga harus berbeda dan tidak seperti yang sedang terjadi saat ini, di mana pencapaian pengesahan undang-undang selalu jauh lebih kecil dibandingkan jumlah target tiap tahunnya sejak awal penggunaan Prolegnas di tahun 2005¹²⁵.

Lemahnya pencapaian Prolegnas dapat dihubungkan dengan sistem presidensial multi-partai di mana presiden yang terpilih cenderung tidak memiliki dukungan mayoritas di legislatif yang menghasilkan ketegangan dalam hubungan eksekutif-legislatif dan keadaan *deadlock*¹²⁶. Meskipun demikian, sistem pemerintahan ini sepertinya tidak memiliki dampak pada jumlah, jenis dan ketaatan dari PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung. Sistem presidensial multi-partai sudah diterapkan di Indonesia sejak amandemen terakhir UUD 1945 di tahun 2004. Tidak ada kenaikan yang signifikan pada jumlah PERMA setelah tahun 2004, kenaikan PERMA baru meningkat tajam pada tahun 2016.

Sehubungan dengan hal ini, perlu ada penelitian lain di luar topik skripsi ini untuk menjelaskan fenomena tingginya aktivitas Mahkamah Agung dalam menerbitkan PERMA sejak tahun 2016 dan juga untuk meneliti berapa banyak PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung sejak tahun 2004 yang sebenarnya melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan

¹²⁴ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 20 ayat (1).

¹²⁵ Fajri Nursyamsi, "Menggagas Prolegnas Berkualitas", *PSHK.or.id*, 4 Februari 2015, diakses 22 Juli 2019, <https://pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>.

¹²⁶ Djayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", diakses 27 Agustus 2019, <https://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2015/02/Makalah-Djayadi-Hanan.pdf>.

mengatur mengenai hukum materiil. Karena adanya keterbatasan waktu dan tempat, topik tersebut tidak dimasukkan dalam lingkup skripsi ini.

Apabila Mahkamah Agung memiliki andil dalam mengusulkan hal-hal yang akan dimasukkan ke dalam Prolegnas yang kemudian dijalankan dengan baik dan kemudian menghasilkan undang-undang yang bermutu dan komprehensif, maka mungkin Mahkamah Agung tidak lagi akan menggunakan PERMA sebagai caranya “menegur” badan legislatif yang mereka anggap amat lambat dalam mengisi kekosongan hukum dan memberikan keadilan kepada masyarakat. Tentunya selain hal ini, perlu juga terobosan lain di luar topik skripsi ini yang dapat mendorong pelaksanaan Prolegnas secara efisien dan tepat waktu.

Selain itu, apabila suatu undang-undang dinyatakan tidak konstitusional dan melanggar UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi, maka mungkin dapat diterapkan suatu sistem di mana kekosongan hukum yang dihasilkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga secara otomatis menjadi prioritas DPR dan Presiden; sehingga undang-undang yang sebagian atau seluruh pasalnya dianggap tidak konstitusional dapat masuk dalam Prolegnas dan amandemen atau penggantian dapat segera diundangkan.

Solusi lain yang mungkin juga relevan berhubungan dengan proses pengujian PERMA. Sebagaimana dijabarkan di atas, saat ini Mahkamah Agung adalah pihak yang memiliki wewenang untuk menguji peraturan perundang-undangan yang secara hierarki terletak di bawah undang-undang, termasuk produk yang dihasilkan oleh Mahkamah Agung itu sendiri. Tentunya logika pengujian oleh Mahkamah Agung atas produk hukumnya sendiri tidak sesuai dengan konsep *checks and balances*, di mana kekuasaan suatu badan atau lembaga harus diperiksa dan diseimbangkan oleh badan atau lembaga lainnya.

Sehubungan dengan ini, maka perlu ada pengujian terhadap PERMA oleh lembaga selain dari Mahkamah Agung. Pengujian ini bisa dilakukan oleh DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan mereka terhadap pelaksanaan undang-undang berdasarkan Pasal 72 huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Termasuk di dalam kewenangan pengawasan ini adalah hak DPR untuk memanggil¹²⁷, atau memberikan rekomendasi dalam rapat dengar pendapat¹²⁸ dengan, pejabat negara (dalam hal ini Ketua Mahkamah Agung¹²⁹). Ketua Mahkamah Agung kemudian wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR tersebut¹³⁰. Apabila Ketua Mahkamah Agung mengabaikan rekomendasi DPR, maka DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan kepada Ketua Mahkamah Agung¹³¹. Efektivitas dari pelaksanaan hak ini tentunya masih memerlukan penelitian lebih lanjut di luar lingkup skripsi ini.

Alternatif lain adalah menyerahkan pengujian PERMA kepada Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh, Mahkamah Konstitusi di Austria tidak hanya memproses semua pengujian undang-undang terhadap konstitusi mereka namun juga pengujian peraturan administratif terhadap undang-undang¹³². Kemungkinan dan pertimbangan mengenai penerapan hal ini di Indonesia

¹²⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Ps. 73 ayat (1).

¹²⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Ps. 74 ayat (1).

¹²⁹ Menurut Pasal 122 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc termasuk sebagai pejabat negara.

¹³⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Ps. 74 ayat (2).

¹³¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Ps. 74 ayat (4).

¹³² Ronald Faber, "The Austrian Constitutional Court – An Overview", *ICI Journal*, Vol. 1, 1/2008, hlm. 49, diakses 29 Juli 2019, <https://www.osce.org/odihr/37171?download=true>.

memerlukan penelitian sendiri di luar topik skripsi ini. Dengan menyerahkan wewenang pengujian PERMA kepada DPR atau Mahkamah Konstitusi, diharapkan proses *checks and balances* terhadap PERMA yang sesungguhnya dapat terjadi, sehingga PERMA yang dianggap melanggar ketentuan undang-undang dan melanggar hak warga negara Indonesia dapat diuji dengan baik dan seksama oleh pihak ketiga yang dapat bersifat netral. Hal ini akan memerlukan pertimbangan lebih lanjut sehubungan dengan perubahan pada peraturan perundang-undangan yang mungkin diperlukan.

Sebagai dijabarkan di atas, Mahkamah Agung diberikan wewenang salah satunya oleh UUD 1945 untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang¹³³, dan menurut Pasal 7 dan 8 UU No. 12/2011, PERMA adalah salah satu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut. Pengujian PERMA oleh Mahkamah Konstitusi bisa dilakukan salah satunya apabila PERMA dikeluarkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun ini akan memerlukan pertimbangan lebih lanjut mengenai sifat dan kedudukan PERMA dalam sistem dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Alternatif lain adalah mengecualikan produk peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung dari Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan menyerahkan kewenangan menguji produk tersebut kepada Mahkamah Konstitusi, namun hal ini akan memerlukan perubahan pada UUD 1945 yang tentunya tidak mudah untuk dilakukan.

¹³³ *Supra note* 119.

BAB V - PENUTUP

Mahkamah Agung bersama dengan Mahkamah Konstitusi merupakan dua lembaga yang diberikan mandat oleh UUD 1945 untuk menjalankan kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan¹³⁴. Sebagai bagian dari kewenangannya ini, Mahkamah Agung juga diberikan wewenang lain, termasuk salah satunya untuk mengatur hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran peradilan¹³⁵. Peraturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat¹³⁶. Tentunya kewenangan pengaturan ini diberikan bukan tanpa batasan, karena Mahkamah Agung dilarang mencampuri hak dan kewajiban warga negara ataupun mengatur hal-hal sehubungan dengan pembuktian, dan hanya diperbolehkan mengatur hal-hal yang bersifat administratif¹³⁷.

Sebagaimana dilihat di atas, kewenangan pengaturan oleh Mahkamah Agung bukan merupakan sesuatu yang eksklusif ditemukan di Indonesia, karena kewenangan serupa juga diberikan kepada badan yudisial tertinggi di negara lain seperti Amerika Serikat dan Belanda, meskipun dengan ketentuan dan batasan yang berbeda-beda. Satu batasan yang ditemukan di Indonesia dan dua negara lain tersebut adalah bahwa hasil pengaturan oleh lembaga yudisial tidak boleh melanggar ketentuan peraturan lain yang berlaku.

¹³⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 24 ayat (1) dan (2).

¹³⁵ Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Ps. 79.

¹³⁶ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 8 ayat (1) dan (2).

¹³⁷ Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Penjelasan Ps. 79.

Mahkamah Agung menjalankan hak pengaturannya tersebut dengan menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung atau PERMA, yang pada awalnya merupakan kewenangan sementara untuk mengisi kekosongan hukum acara saat Indonesia baru saja mengadopsi hukum kuno Belanda HIR/RBg. Kewenangan tersebut terus dijaga sejak tahun 1950 saat pertama dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1950 tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia, meskipun dulu Mahkamah Agung hanya menggunakannya dengan menerbitkan segelintir PERMA tiap tahunnya. Namun sejak tahun 2016, ada kenaikan tajam dari jumlah PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung. Dua PERMA yang dibahas di Bab IV hanyalah dua dari dua puluh sembilan PERMA yang diterbitkan dalam tiga tahun terakhir; dan kedua PERMA tersebut melebihi batasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memuat hukum materiil yang seharusnya diatur oleh badan legislatif.

PERMA No. 2/2016 menutup peluang pengajuan peninjauan kembali untuk suatu kasus sengketa penetapan lokasi pembangunan, sedangkan hal ini berlawanan dengan isi Undang-Undang, dalam hal ini UU MA, UU Kekuasaan Kehakiman dan UU PTUN yang secara jelas memberikan warga negara Indonesia hak untuk mengajukan upaya peninjauan kembali terhadap kasus sengketa tata usaha negara pada umumnya. Selain itu, PERMA No. 13/2016 juga telah memperluas lingkup *actus reus* suatu korporasi dalam melakukan tindak pidana. Dalam konteks tindak pidana korupsi contohnya, UU Tipikor hanya menyebut dua jenis tindakan di mana suatu perusahaan dapat dianggap bersalah atas suatu tindakan korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi¹³⁸, sedangkan PERMA No. 13/2016 memperluas hal ini dengan menambahkan beberapa jenis *actus reus* lain;

¹³⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999, Ps. 20.

yaitu apabila korporasi memperoleh keuntungan atau manfaat dari suatu tindak pidana, apabila korporasi membiarkan suatu tindak pidana terjadi, atau apabila korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah terjadinya suatu tindak pidana¹³⁹.

Sebagaimana dilihat di atas, pada praktiknya kewenangan pembentukan PERMA digunakan Mahkamah Agung digunakan tidak hanya untuk mengisi kekosongan hukum acara, namun untuk mengisi kekosongan hukum materiil. Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk teguran dari Mahkamah Agung kepada badan legislatif atas keterlambatan mereka dalam menerbitkan undang-undang yang dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum materiil, karena realita proses pembentukan undang-undang di Indonesia yang harus melalui begitu banyak proses politik dan mengambil waktu yang lama. Selain itu, pengaturan hukum substantif tersebut seperti juga dijustifikasi sebagai sesuatu yang diperlukan demi kepentingan keadilan. Hal ini tidak berarti kita harus mentolerir pelanggaran hukum oleh Mahkamah Agung, terutama apabila proses pembentukan, pembahasan, dan bahkan pengujian suatu PERMA terhadap undang-undang dilakukan secara tertutup sebagaimana dijabarkan di Bab III.

Perlu solusi lain agar hukum tidak semena-mena dilanggar oleh lembaga yang tugas utamanya adalah untuk menerapkan dan menegakkan hukum. Beberapa alternatif yang penulis coba tawarkan sudah dijabarkan di Bab IV, yaitu memberikan andil lebih kepada Mahkamah Agung dalam pembentukan Prolegnas, pelaksanaan hak pengawasan oleh DPR terhadap Mahkamah Agung untuk menguji isi suatu PERMA, dan/atau pengujian PERMA oleh lembaga selain Mahkamah Agung, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi. Tentunya masing-masing alternatif yang diajukan tersebut memerlukan analisa yang lebih mendalam, namun satu atau lebih

¹³⁹ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi, Ps. 4 ayat (2).