

# **Inkonstitusionalitas Pasal 19 Perma Nomor 2 Tahun 2016 dan Implikasinya terhadap Akses Keadilan Warga Negara**

## ***The Inconstitutionality of Article 19 Perma Number 2/2016 and Its Implications for Citizens Access to Justice***

**Yogi Zul Fadhli**

Departemen Advokasi Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta  
Jl. Ngeksigondo Nomor 5A Yogyakarta  
E-mail: yogiejoel@gmail.com

Naskah diterima: 29/04/2016 revisi: 28/11/2016 disetujui: 30/11/2016

### **Abstrak**

Upaya hukum luar biasa peninjauan kembali adalah upaya hukum yang secara konstitusional telah diatur dalam undang-undang. Namun dalam sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum pada peradilan tata usaha negara, peninjauan kembali ditiadakan melalui Pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2016. Pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2016 inkonstitusional karena secara teoritik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan materi muatannya berbelok dari asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Implikasinya muncul potensi pelanggaran hak asasi manusia (hak atas keadilan), terutama bagi masyarakat yang jadi korban perampasan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dan terjadi kekacauan dalam sistem beracara di lingkungan peradilan tata usaha negara.

**Kata Kunci:** Peninjauan Kembali, Konstitusionalitas, Hak Atas Keadilan

### **Abstract**

*Judicial review as an extraordinary legal effort has constitutionally regulated by Indonesian law. However, in the administrative court, related with the dispute of location determination for the public interest, judicial review is dispensed by the Article 19 of Supreme Court Regulation No. 2 of 2016. Those article is unconstitutional because theoretically contrary with the Constitution of Indonesia and disharmonious in the types, hierarchy and substantive of the proportionality*

*principle. Thus, human rights violation is rising especially for the people that being victims of land grabbing of development project for the public interest and disorganize of the system procedures in administrative court.*

**Keywords:** *Judicial review, Constitutionality, Right to Justice*

## PENDAHULUAN

Beberapa waktu yang lalu, 43 orang petani yang mewakili ratusan petani di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo, Daerah Istimewa Yogyakarta, hendak mengajukan upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK) terhadap putusan kasasi perkara Nomor: 07/G/2015/PTUN.YK jo Putusan PTUN nomor: 456K/TUN/2015 ke Mahkamah Agung (MA) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta. Namun alih-alih permohonan PK diterima dan diteruskan ke MA, yang terjadi malahan PTUN Yogya tidak berkenan menindaklanjutinya. Alasannya, MA baru-baru ini atau tepatnya pada 2 Februari 2016, menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara. Materi muatan Pasal 19<sup>1</sup> Perma itulah yang jadi dasar PTUN Yogya menolak pendaftaran PK dari para petani.

Sudah barang tentu keberadaan Pasal 19 Perma tersebut sangat merugikan ratusan petani Temon, Kulonprogo. Tapi yang lebih menyedihkan, di kemudian hari, seluruh warga negara yang tanahnya dijadikan obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akan terkena imbasnya. Apalagi pemerintahan hari ini, meminjam istilah David Ludden adalah “rezim pembangunan”,<sup>2</sup> yang begitu getol menyelenggarakan proyek-proyek pembangunan berjargon “kepentingan umum”.

Keberadaan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang merupakan warisan pemerintah era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 2011, juga makin mengekalkan proyek pembangunan yang menggusur hak-hak asasi manusia. Kehadiran MP3EI mempertegas pola pembangunan ekonomi dan industri Indonesia yang semakin berjalan ke arah melayani korporasi raksasa dan

<sup>1</sup> Pasal 19 berbunyi: “Putusan kasasi merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum peninjauan kembali”.

<sup>2</sup> Tania Murray Li, *The Will To Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, terjemah, Hery Santoso dan Pujo Semedi, *The Will To Improve: Perencanaan, Kekuasaan, Dan Pembangunan Di Indonesia*, Tangerang Selatan: Marjin Kiri, 2012, h. 31.

memfasilitasi pasar bekerja.<sup>3</sup> Komnas HAM pun melakukan penelitian. Hasilnya, menemukan, program MP3EI ini sejak awal sudah mengabaikan aspek-aspek HAM.<sup>4</sup> Sebab itu, boleh jadi akan ada puluhan ribu jiwa manusia yang tanahnya dirampas (*land grabbing*)<sup>5</sup> oleh negara namun terhambat aksesnya untuk mencari keadilan akibat dari keberlakuan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016.

Padahal konflik agraria yang terjadi di Indonesia dari tahun ke tahun selalu saja bermunculan. Menurut Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sepanjang tahun 2015 tercatat sedikitnya telah terjadi 252 kejadian konflik agraria di tanah air, dengan luasan wilayah konflik mencapai 400.430 hektar. Konflik-konflik ini melibatkan sedikitnya 108.714 kepala keluarga (KK).<sup>6</sup> Sedangkan di tahun sebelumnya, sepanjang 2014, KPA mencatat sedikitnya telah terjadi 472 konflik agraria di seluruh Indonesia dengan luasan mencapai 2.860.977,07 hektar. Konflik ini melibatkan sedikitnya 105.887 kepala keluarga (KK).<sup>7</sup> Konflik agraria di sektor infrastruktur menyumbang angka tertinggi di 2014.<sup>8</sup> Sektor ini naik signifikan dari tahun 2013 lalu.<sup>9</sup> Di sektor infrastruktur terjadi peningkatan konflik agraria dari 105 konflik di tahun 2013 menjadi 215 konflik di tahun 2014, atau meningkat signifikan 104%.<sup>10</sup>

Data numerik tersebut menunjukkan bahwa konflik agraria seakan tidak pernah habis-habis. Bila ditarik ke wilayah faktual maka akan dijumpai beberapa kasus agraria (yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur) yang menjadikan warga negara sebagai korban dan menimbulkan dampak sosial. Salah satunya ialah kasus pembangunan infrastruktur bandara baru di Kecamatan Temon,

<sup>3</sup> Dian Yanuardy, MP3EI dan Perubahan Radikal dari Peran Negara, dalam Dian Yanuardy, et.al, *MP3EI: Master Plan Percepatan Dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis*, Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2014, h. 65.

<sup>4</sup> Komnas HAM: MP3EI, Program Pembangunan Abai HAM, (<http://www.mongabay.co.id/2014/07/01/komnas-ham-mp3ei-program-pembangunan-abai-ham/>), diunduh 29 April 2016.

<sup>5</sup> Istilah *land grabbing* pertama kali dikemukakan oleh sebuah lembaga pertanian GRAIN di Spanyol pada tahun 2008. Setelah istilah ini muncul, berbagai lembaga PBB seperti Food and Agriculture Organization (FAO) dan International Fund for Agriculture Development (IFAD), memberikan perhatian dan advokasi serius terhadap persoalan ini. Tujuan advokasi lembaga internasional ini adalah agar keadilan sosial dan ekonomi bisa dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat di dunia. Pada ranah ekonomi politik global, *Land Grabbing* biasanya dilakukan oleh kaum kapitalis dengan tujuan ekonomi politik. Agar tujuan ini tercapai, para kapitalis biasanya beraliansi dengan negara agar mendapat legitimasi legal-formal dalam proses pendudukan tanah rampasan. Selengkapnya baca, Emilianus Yakob Sese Tolo, "Land Grabbing dan Kemiskinan di Flores", (<http://indoprogress.com/2014/08/land-grabbing-dan-kemiskinan-di-flores/>), diunduh 3 Mei 2016.

<sup>6</sup> Di tahun 2015 ini, konflik agraria paling banyak terjadi di sektor perkebunan yakni sebanyak 127 konflik (50%). Selanjutnya konflik di sektor pembangunan infrastruktur menempati posisi kedua terbanyak sebanyak 70 konflik (28%), lalu di sektor kehutanan 24 konflik (9,60%), sektor pertambangan 14 (5,2%), kemudian lain-lain 9 konflik (4%), dan di sektor pertanian dan sektor pesisir/kelautan di urutan kelima masing-masing sebanyak 4 konflik (2%). Lihat Catatan Akhir Tahun 2015, "Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Disandera Birokrasi", Konsorsium Pembaruan Agraria, 2015, h. 4.

<sup>7</sup> Seiring dengan meluasnya proyek Master plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang menitikberatkan pada pembangunan infrastruktur, konflik agraria tertinggi pada tahun ini dapat dilihat terjadi pada proyek-proyek infrastruktur. Selengkapnya lihat, Catatan Akhir Tahun 2014, "Membenahi Masalah Agraria: Prioritas Kerja Jokowi-JK Pada 2015", Konsorsium Pembaruan Agraria, 2014, h. 10.

<sup>8</sup> "Berjalannya Proyek MP3EI Sebabkan Konflik Agraria Tertinggi di 2014", (<http://www.kpa.or.id/news/blog/berjalannya-proyek-mp3ei-sebabkan-konflik-agraria-tertinggi-di-2014/>), diunduh 1 Mei 2016.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

Kulonprogo, D.I. Yogyakarta. Dalam catatan KPA sebab maraknya konflik agraria di sektor infrastruktur karena pemberlakuan UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan turunannya adalah biang keladi mudahnya perampasan tanah rakyat atas nama pembangunan.<sup>11</sup> Faktor genting lainnya, berjalannya program Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang membagi tanah air Indonesia dalam enam koridor ekonomi berbasis komoditas utama yang satu sama lain saling terhubung (konektivitas ekonomi) melalui pengembangan bisnis-bisnis eksploitasi dan eksplorasi sumber daya alam dalam skala luas. Sejalan dengan ekspansi pengerukan kekayaan alam itu, maka pembangunan infrastruktur pun semakin diperluas demi memperlancar bisnis-bisnis pengerukan SDA tersebut.<sup>12</sup>

Bertitik tolak dari data di atas serta tingginya potensi terlanggarnya hak warga negara akibat dari kebijakan pemerintah dalam proses pembebasan dan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, warga negara diberikan piranti hukum untuk memperjuangkan hak-haknya yang secara hukum telah dilanggar oleh pemerintah. Tanpa bermaksud mengesampingkan pelbagai problem yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,<sup>13</sup> aturan ini sebenarnya telah memberikan ruang kepada warga (pihak yang berhak) untuk dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat terhadap penetapan lokasi pembangunan (Pasal 23 ayat 1). Sedangkan bagi pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia (Pasal 23 ayat 3).

Oleh karena gugatan terhadap penetapan lokasi pembangunan diajukan dan disidangkan di dalam yurisdiksi peradilan tata usaha negara, maka secara langsung dalam proses beracaranya pun berlaku pula Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan tata usaha negara adalah salah

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Proyek MP3EI memperlihatkan bagaimana dominasi peran pemerintah sangat kental dalam mendorong terjadinya konflik agraria di sektor infrastruktur. Pemerintah berperan dalam proses pembebasan dan pengadaan tanah, termasuk sebagai penjamin resiko akibat pengadaan tanah bagi bisnis infrastruktur. Lihat Catatan Akhir Tahun 2014, Konsorsium Pembaruan Agraria, *loc.cit.*, h. 11-12.

<sup>13</sup> Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS), Serikat Petani Indonesia (SPI), dan Yayasan Bina Desa Sadajawa (Bina Desa) pernah mengajukan uji materi UU Nomor 2/2012 ke Mahkamah Konstitusi (MK). Mereka menggugat antara lain Pasal 9 dan Pasal 42 ayat 1 UU Nomor 2/2012 yang mengatur soal ganti rugi dan keseimbangan pengadaan lahan untuk kepentingan pembangunan dan kepentingan umum. Menurut Dianto Bachriadi, saksi ahli dari pemohon uji materi, ketentuan dalam pasal tersebut memiliki semangat menggsur. Sebab meski ada negosiasi dan pemberian ganti rugi, toh akhirnya keputusan pemerintah yang menjadi patokan. Masyarakat tak bisa melakukan penawaran kembali.. Undang-Undang ini terindikasi memberikan akses diskriminasi dengan kedok kepentingan umum. Selengkapnya baca, "Posisi warga dalam beleid pengadaan tanah lemah", diunduh 3 Mei 2016. Di samping itu menurut penulis, adanya pembatasan jangka waktu pemeriksaan perkara hanya 30 hari kerja di tingkat PTUN dan 30 hari kerja di tingkat kasasi dan ketiadaan upaya hukum banding seperti lazimnya proses peradilan pada umumnya tentu menjadi masalah sangat serius. Sebab dalam peradilan tata usaha negara, kebenaran yang hendak dicapai ialah kebenaran materil.

satu lembaga yang bertugas menyelenggarakan keadilan.<sup>14</sup> Prajudi Atmosudirdjo dalam kertas kerjanya yang berjudul Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechtmatic*) atau tepat menurut undang-undang (*wetmatig*) dan atau tepat secara fungsional (*efektif*) dan atau berfungsi efisien.<sup>15</sup> Dengan perkataan lain: peradilan administrasi negara ikut membantu mengembangkan dan membangun administrasi negara yang bekerja secara *rechtmatic*, *wetmatig*, *plichmatig* dan *doelmatic*<sup>16</sup> yang berujung pada tercapai tujuan hukum yakni tercapainya keadilan.

Dalam tugas penyelenggaraan keadilan serta guna mencapai tujuan daripada peradilan tata usaha negara, maka dikenal adanya asas peradilan berjenjang yang mengatur bahwa jenjang peradilan dimulai dari tingkat terbawah yaitu pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan puncaknya adalah Mahkamah Agung (MA). Ketiga tingkatan tersebut telah memiliki tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk menyelenggarakan peradilan tata usaha negara yang ditujukan pada tercapainya keadilan.<sup>17</sup> Bahkan guna mencapai keadilan tersebut, terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan bila terdapat alasan-alasan yang relevan sesuai dengan yang sudah diatur dalam perundang-undangan, bisa dilakukan upaya peninjauan kembali. Di dalam Pasal 132 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah bernas diatur bahwasanya terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, aturan perundang-undangan setingkat undang-undang sangat tegas dan jelas mengatur soal peninjauan kembali. Bukannya mengikuti ketentuan hukum yang tingkatnya lebih tinggi, keberadaan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang mengatur dalam sengketa penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum putusan kasasi merupakan putusan akhir, justru menegasikan upaya hukum luar biasa peninjauan kembali tersebut. Padahal peninjauan kembali adalah bagian

<sup>14</sup> Djoko Prakoso, *Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang No. 5/1986)*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2002, h. 21.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> PTUN merupakan sebuah lembaga peradilan di lingkungan peradilan tata usaha negara. Sebagai pengadilan tingkat pertama, PTUN berfungsi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Sedangkan PTTUN adalah lembaga peradilan di lingkungan peradilan tata usaha negara yang bertindak sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara di tingkat banding. Sebagai pengadilan tingkat banding, PTTUN memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara di tingkat banding. Sementara MA adalah lembaga peradilan yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus permohonan kasasi dan permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

dari sistem peradilan tata usaha negara yang secara filosofis merupakan salah satu medium untuk memperjuangkan keadilan. Sjachran Basah mengutarakan alasan betapa pentingnya peninjauan kembali yaitu demi memenuhi tuntutan kebenaran dan keadilan dari pencari keadilan yang diberi kesempatan sekali lagi untuk membuka kembali perkaranya yang telah diputus itu, walaupun putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.<sup>18</sup> Di samping itu, membuka kemungkinan untuk membetulkan kebenaran dan keadilan, apabila ternyata suatu putusan pengadilan benar-benar membutuhkan pembetulan.<sup>19</sup>

Keadilan tidak bisa dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi.<sup>20</sup> Lebih-lebih lagi Indonesia di dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 telah memproklamirkan diri menjadi negara hukum. Sebagai negara hukum maka mustinya negara mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia, termasuk hak warga negara atas keadilan. Bilamana mengacu ke Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sangat jelas dinyatakan, setiap orang, tanpa diskriminasi berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan dan gugatan baik dalam perkara pidana, perdata maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Bahkan selain itu, jika menengok jauh ke belakang, terbitnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengakomodasi upaya hukum peninjauan kembali dilandasi dengan motivasi untuk memberi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam jawaban pemerintah atas pandangan umum DPR-RI (fraksi-fraksi) mengenai RUU tentang pengadilan dalam lingkungan peradilan administrasi negara disebutkan:... "peradilan tata usaha negara harus mampu untuk akrab dengan rakyat, yaitu bahwa peradilan tata usaha negara melindungi hak azasi serta mampu melaksanakan keadilan, yang berarti bahwa peradilan ini dapat menampung dan menyelesaikan setiap tuntutan warga masyarakat secara tuntas dan adil.. dibentuknya peradilan tata usaha negara adalah pada dasarnya untuk melindungi hak-hak para warga masyarakat secara merata tanpa ada pembedaan".<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 2014, h.278.

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

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 34/PUU-XI/2013, h.86.

<sup>21</sup> Soetomo, *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional, 1983, h.139.

Berangkat dari latar belakang masalah tersebut, penulisan ini akan mengajukan rumusan masalah: 1) Bagaimana kedudukan pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2016 secara konstitusional? Apa implikasi dari keberlakuan pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2016?

## Konsep Negara Hukum dan HAM

Negara Indonesia telah mengambil pilihan untuk menjadi negara hukum. Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 sudah menegaskan hal tersebut. Konsep negara hukum adalah diskursus klasik yang secara teoritik mempunyai dua peristilahan yakni *the rule of law* dan *rechstaat*.

Negara hukum dalam selaput istilah *rule of law* dipopulerkan oleh Albert Venn Dicey dalam karya utamanya berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* yang diterbitkan pertama kali pada tahun 1885. Ia mengemukakan 3 unsur utama *rule of law*, yaitu: (a) *Supremacy of law*, artinya tak seorang pun dapat dihukum atau secara hukum dapat dibuat menderita tubuh atau harta bendanya kecuali atas pelanggaran hukum tertentu yang tertuang dalam tata cara hukum yang biasa di hadapan pengadilan umum negara,<sup>22</sup> (b) *Equality before the law*, bukan hanya tidak ada seorang pun yang berada di atas hukum, namun (sesuatu yang memang berbeda) bahwa di sini setiap orang, apapun pangkat atau kondisinya, tunduk pada hukum biasa yang merupakan lingkup dan berada di dalam yurisdiksi mahkamah biasa.<sup>23</sup> Ia berarti kesetaraan di depan hukum atau ketundukkan setara semua kelompok masyarakat kepada hukum umum negara,<sup>24</sup> (c) *Constitution based on individual rights*. Konstitusi bukanlah sumber melainkan konsekuensi hak-hak individu karena ditentukan dan dijalankan oleh pengadilan.<sup>25</sup>

Sedangkan negara hukum dalam bingkai *rechstaat* adalah buah pikir dari Friedrich Julius Stahl. Konsep Stahl tentang negara hukum (*rechtsstaats*) ditandai oleh empat unsur pokok yaitu: 1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2) negara didasarkan pada teori *trias politica*; 3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan 4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).<sup>26</sup>

<sup>22</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution*, Terjemah, Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Bandung: Nusamedia, 2008, h. 254.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 258.

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 265.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 89.

Dari dua istilah negara hukum di atas sesungguhnya terdapat benang merah yang saling menghubungkan keduanya. Baik negara hukum *rechtstaat* maupun *rule of law*, sama-sama mementingkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang tertuang di dalam konstitusi suatu negara. Bahkan negara hukum dalam konsep *rechtstaat* sampai memberikan sarana peradilan administrasi bagi warga negara yang haknya dilanggar oleh pemerintah.

Pengarusutamaan hak asasi manusia dalam dua konsep negara hukum menunjukkan bahwa hak asasi manusia adalah entitas yang begitu bernilai. Hak asasi manusia (HAM) adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>27</sup> Pendapat lain mengatakan bahwasanya hak asasi manusia dengan demikian adalah serangkaian klaim yang tanpa terkecuali didukung oleh etika dan yang semestinya didukung oleh hukum, yang diajukan kepada masyarakat, terutama diajukan kepada pengelola negara, oleh individu-individu atau kelompok-kelompok berdasarkan kemanusiaan mereka. Hak-hak itu terlepas dari ras, warna kulit, jenis kelamin atau pembeda lain dan yang tidak mungkin ditarik kembali atau ditolak oleh semua pemerintahan, rakyat atau individu.<sup>28</sup>

Dari pengertian tersebut, dapat dilihat peran negara begitu krusial dalam konsep hak asasi manusia. Ada tiga kewajiban yang mesti dipenuhi oleh negara agar selalu berada pada orbit normalnya melindungi hak asasi warga negara. *Pertama*, negara mempunyai kewajiban menghormati (*to respect*) hak asasi manusia. Dengan kata lain, negara harus mengakui bahwa setiap orang memiliki hak yang melekat padanya. Dan yurisdiksi negara tidak boleh membatasi hak ini.<sup>29</sup> Kewajiban ini menuntut negara, organ dan aparat negara untuk tidak bertindak apapun yang melanggar integritas individu atau kelompok atau pelanggaran kebebasan mereka, seperti: (a) pembunuhan di luar hukum; (b) penahanan serampangan; (c) pelanggaran serikat buruh; (d) pembatasan terhadap praktik agama tertentu.<sup>30</sup>

*Kedua*, negara berkewajiban melindungi (*to protect*) hak asasi manusia. Secara teknis, kewajiban ini bisa dipenuhi misalnya dengan melakukan ratifikasi terhadap

<sup>27</sup> Rhona K.M. Smith, et.al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII, 2008, h. 11.

<sup>28</sup> Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law*, terjemah, Musa Kazhim dan Edwin Arifin, *Hukum Hak Asasi Manusia dan Hukum Islam*, Jakarta: Komnas HAM, 2013, h. 15.

<sup>29</sup> Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama, Politik Pengakuan, Diskursus "Agama Resmi" dan Diskriminasi Hak Sipil*, Semarang: Rasail Media Group, 2011, h. 82.

<sup>30</sup> Suparman Marzuki, *Robohnya Keadilan (Politik Hukum HAM Era Reformasi)*, Yogyakarta: Pusham UII, 2011, h. 46.



perjanjian internasional tentang hak asasi manusia menjadi hukum negara. Di sisi lain, negara juga bisa menghapus aturan yang diskriminatif sebagai perwujudan dari perlindungan negara terhadap hak asasi manusia.<sup>31</sup>

*Ketiga*, negara memiliki kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia. Pemenuhan merupakan langkah berikut setelah kehadiran aturan formal. Negara wajib untuk menyelenggarakan pemenuhan ini melalui kawalan terhadap aplikasi dari segala kebijakan yang telah dibuat.<sup>32</sup> Keberadaan HAM yang menempatkan negara sebagai pemangku kewajiban dan tanggung jawab untuk memberikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan tersebut kemudian dituangkan ke dalam sebuah konstitusi.

### **Konstitusi Sebagai Norma Dasar Perlindungan HAM**

Di dalam konsep negara hukum, konstitusi adalah konsekuensi dari hak-hak individu. Konstitusi jadi semacam manifesto, sebuah pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita atau sebagaimana yang disebut Podsnap, sebuah 'piagam negara' (*charter of the land*).<sup>33</sup> J.Th.J. Van den Berg dalam *Inleiding Staatskunde* sebagaimana dikutip Anwar C, memberikan rumusan konstitusi adalah kesemua ketentuan-ketentuan hukum dan norma-norma hukum yang memberikan bentuk kepada pemerintahan negara, yang mengatur hubungan antara negara dan warga negara dan *yang mengakui beberapa hak-hak dasar dari warga*.<sup>34</sup> Sedangkan menurut Sri Soemantri, pada umumnya materi konstitusi atau undang-undang dasar mencakup tiga hal yang fundamental: *pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya; kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; *ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>35</sup> Sementara menurut Miriam Budiarjo dalam konstitusi tersebut ditentukan secara tegas pembatasan kekuasaan pemerintah, *jaminan HAM warga negara*, karena konstitusi merupakan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sesuai dengan dalil *government by laws, not by men*.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara*, *op.cit.*, h. 82.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 49.

<sup>34</sup> *Ibid.*, h. 63.

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

<sup>36</sup> *Ibid.*

Dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi menempati urutan tertinggi di dalam hukum nasional.<sup>37</sup> Konstitusi dalam arti material terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.<sup>38</sup> Undang-undang dasar pada pokoknya hanya “hanya” merupakan pernyataan-pernyataan saja, yang oleh sebab itu acapkali bermuatan rumusan pasal yang bersifat deklaratur. Sementara itu, undang-undang organik lebih bersifat regulatur, yaitu mengatur hubungan sebab akibat antara fakta perbuatan atau peristiwa yang dinilai relevan menurut hukum dan akibatnya kalau fakta hukumnya terbukti ada.<sup>39</sup>

Sekalipun lebih dirumuskan dalam bentuk yang lebih faktual dan bisa diaktualisasikan, namun demikian hukum yang regulatur ini, berdasarkan logika dan prosedur yang rasional, mestilah menggantungkan kebenaran dan pembenarannya pada bunyi kaidah umum undang-undang dasar dan tak boleh bertentangan dengan undang-undang pasal-pasal yang tersebut dalam hukum dasar itu. Secara teori, undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang dasar akan gugur demi hukum. Mengenai persoalan ini, seorang teoritikus hukum dari Austria yang kemudian bermigrasi ke Amerika bernama Hans Kelsen (1881-1973), menyusun ajaran hierarki perundang-undangan yang ia sebut ‘*die stufenbaulehre*’. Menurut ajaran ini, hukum undang-undang bisa disusun dalam jenjang-jenjang anak tangga, dari yang paling tinggi dengan nilainya yang superior ke yang paling bawah dengan nilai yang inferior. Undang-undang organik yang berstatus inferior tak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar yang berstatus superior, karena hukum yang superior akan membinasakan hukum undang-undang yang lebih inferior.<sup>40</sup>

Konstitusi material sampai derajat tertentu dapat menentukan isi dari hukum yang akan datang. Konstitusi dapat menentukan secara negatif bahwa hukum tidak boleh memuat isi tertentu, misalnya bahwa parlemen tidak boleh mengesahkan (rancangan undang-undang) yang membatasi kebebasan beragama<sup>41</sup> atau lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif tidak boleh menerbitkan peraturan yang membatasi akses untuk memperoleh jaminan perlindungan kepastian hukum

<sup>37</sup> Konstitusi di sini dipahami bukan dalam arti formal, melainkan dalam arti material. Konstitusi dalam arti formal adalah suatu dokumen resmi negara, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah di bawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit. Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2011, h. 180.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Soetandyo Wigjosoebroto, “Rasionalisasi Tentang Asal Terjadinya Masyarakat dan Negara Berikut Hak-Hak Warga Negaranya”, Makalah disampaikan pada perkuliahan Perubahan Sosial Dan Hak Asasi Manusia Program Pascasarjana, Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, *op.cit.*, h. 181.

yang adil. Norma umum yang dibentuk melalui undang-undang atau kebiasaan merupakan satu tingkatan yang berada langsung di bawah konstitusi di dalam tatanan urutan hukum.<sup>42</sup> Salah satu eksensya konstitusi memiliki otoritas terhadap institusi-institusi yang ia ciptakan. Ia bukan hanya hukum biasa. Ia berfungsi mengatur institusi-institusi, mengarahkan pemerintahan.<sup>43</sup>

Semua orang yang telah menyusun konstitusi tertulis melihatnya sebagai membentuk hukum dasar dan tertinggi dari bangsa dan konsekuensinya, teori setiap pemerintahan semacam ini mesti berbunyi, bahwa keputusan legislatif yang bertentangan dengan konstitusi tidak sah.<sup>44</sup> Artinya, mengutip Alexander Hamilton dalam *The Federalist*, konstitusi mesti lebih didahulukan dari undang-undang, kehendak rakyat lebih didahulukan dari kehendak wakil-wakilnya.<sup>45</sup> Dengan begitu pada hakekatnya konstitusi bukan sekedar hukum biasa. Ia adalah hukum fundamental, ia menyediakan basis di atas mana hukum dibuat dan dilaksanakan. Ia adalah prasyarat dari hukum dan peraturan. Ada argumen moral yang mengatakan bahwa konstitusi menuntut kewajiban karena pada hakekatnya ia adalah hukum yang lebih tinggi atau paling tinggi. Ia berada pada dasar tatanan politik, jika ia diabaikan, maka akan timbul penyimpangan dan kekacauan.<sup>46</sup>

Di Indonesia sendiri terdapat Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mana di sana telah diatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya ialah asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini diatur dalam Pasal 5 huruf c yang pada bagian penjelasannya menerangkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturang perundang-undangan.

### **Peninjauan Kembali sebagai Hak Konstitusional Warga Negara**

Salah satu materi yang termuat di dalam konstitusi ialah *adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya*, termasuk tentunya hak atas keadilan. Upaya hukum luar biasa bernama peninjauan kembali, sebagai bagian dari sistem proses peradilan di Indonesia, sesungguhnya juga merupakan hak

<sup>42</sup> *Ibid*, h. 184.

<sup>43</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Terjemah, Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003, h. 85.

<sup>44</sup> *Ibid*, h. 86.

<sup>45</sup> *Ibid*, h. 92.

<sup>46</sup> *Ibid*, h. 95.

warga negara untuk memperjuangkan keadilan. Lagi pula jikalau menelaah sejarah munculnya upaya hukum peninjauan kembali, akan diketahui bahwasanya upaya hukum ini adalah salah satu jalan untuk memperoleh keadilan.

Istilah “peninjauan kembali” dalam ketentuan perundang-undangan nasional mulai dipakai dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 (L.N. 1964: 107-TLN. No. 2699) yang berbunyi:<sup>47</sup>

*“Terhadap keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dapat dimohon peninjauan kembali hanya apabila terdapat hal-hal atau keadaan-keadaan, yang ditentukan dengan undang-undang”.*

Ternyata undang-undang tersebut di atas, itu telah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 (L.N. 1970: 74-TLN. No. 2951) dan mengenai peninjauan kembali, telah diatur dalam pasal 21 yang berbunyi sebagai berikut:<sup>48</sup>

*“Apabila terdapat hal-hal atau keadaan-keadaan yang ditentukan dengan undang-undang, terhadap putusan pengadilan, yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, dapat dimintakan peninjauan kembali pada Mahkamah Agung, dalam perkara perdata dan pidana oleh pihak-pihak yang berkepentingan”.*

Pada masa kemerdekaan, walaupun Pasal 21 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 (sebelumnya Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 jo Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 tahun 1965) telah mengatur “peninjauan kembali” terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, akan tetapi ternyata untuk perkara perdata (untuk perkara pidana baru saja diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981) belum ada undang-undangnya yang mengatur lebih lanjut sebagai pelaksana mengenai hal itu.

Untuk mengatasi hal tersebut di atas, maka Mahkamah Agung sudah sejak lama berusaha dengan jalan mengeluarkan berbagai SE dan Peraturan MA, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Penjelasan pasal tersebut di atas menyatakan: “Pasal ini mengatur tentang peninjauan kembali putusan pengadilan atau *herziening*. Peninjauan kembali putusan merupakan alat hukum yang istimewa dan pada galibnya baru dilakukan setelah alat-alat hukum lainnya dipergunakan tanpa hasil. Syarat-syaratnya ditetapkan dalam hukum acara pada umumnya, peninjauan kembali putusan hanya dapat dilakukan, apabila terdapat nova, yaitu fakta-fakta atau keadaan-keadaan baru, yang pada waktu dilakukan peradilan yang dahulu, tidak tampak atau memperoleh perhatian”. Lihat Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur*, *loc.cit.*, h. 273.

<sup>48</sup> Penjelasan pasal tersebut di atas menyatakan: “Pasal ini mengatur tentang peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Permohonan peninjauan kembali dalam perkara perdata diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan termasuk di dalamnya juga para ahli waris dari pihak-pihak yang berperkara dan dalam perkara pidana oleh terdakwa atau ahli warisnya. Syarat-syarat peninjauan kembali akan diterapkan dalam hukum acara”. Lihat *ibid.*, h. 274.

<sup>49</sup> Di dalam Peraturan MA Nomor 1 tahun 1982 tertanggal 11 Maret 1982, tidak mempergunakan lagi dan menggantinya istilah RC dengan “peninjauan kembali”, (Pasal 1 ayat 3) yang untuk itu permohonannya hanya dapat digunakan satu kali saja (pasal 6). Lihat *ibid.*, h. 277.

1. *Para pencari keadilan, banyak yang mengajukan permohonan untuk mendapatkan peninjauan kembali putusan pengadilan, yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
2. *Ternyata banyak dari pemohon itu mempunyai dasar-dasar yang kuat, sehingga apabila tidak dapat diterima hanya karena lembaga “peninjauan kembali” belum ada undang-undang yang mengatur pelaksanaannya, maka akan menimbulkan rasa ketidak-puasan dan ketidakadilan;*
3. *Dimungkinkan adanya “peninjauan kembali” sebagai upaya hukum (yang luar biasa), yang untuk itu penyelesaiannya menjadi wewenang Mahkamah Agung;*
4. *Sebelum ada undang-undang pelaksana untuk lembaga “peninjauan kembali”, maka Mahkamah Agung menganggap perlu menggunakan lembaga tersebut dengan jalan menambah hukum acara Mahkamah Agung dengan lembaga itu beserta peraturan pelaksanaannya;*
5. *Adanya rapat kerja antara Mahkamah Agung dengan DPR pada tanggal 19-11-1980.*

Peraturan tersebut di atas itu, tidak hanya berlaku untuk setiap putusan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, agama dan militer saja, akan tetapi juga terhadap setiap putusan pengadilan dalam lingkungan peradilan administrasi murni<sup>50</sup> dengan alasan-alasan sebagai berikut:<sup>51</sup>

1. *Dimungkinkan adanya peninjauan kembali sebagai upaya hukum yang luar biasa, sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 21 Undang-Undang no. 14 tahun 1970;*
2. *Pasal 21 Undang-Undang no. 14 tahun 1970 itu haruslah ditafsirkan secara luas, yakni dihubungkan dengan Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang no. 14 tahun 1970, yang mengakui adanya pengadilan dalam 4 macam lingkungan peradilan (umum, agama, militer dan tata usaha negara, sehingga makna Pasal 21 tersebut tidaklah hanya semata-mata untuk melakukan peninjauan kembali terhadap perdata dan pidana saja;*
3. *Demi memenuhi tuntutan kebenaran dan keadilan dari pencari keadilan yang diberi kesempatan sekali lagi untuk membuka kembali perkaranya yang telah diputus itu, walaupun putusan tersebut telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;*
4. *Membuka kemungkinan untuk membetulkan kebenaran dan keadilan, apabila ternyata suatu putusan pengadilan benar-benar membutuhkan pembetulan.*

Mengingat uraian tersebut di atas tidak perlu disangsikan lagi betapa pentingnya peninjauan kembali sebagai sarana untuk memenuhi tuntutan

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, h. 278.

kebenaran dan keadilan. Alangkah krusialnya, maka di dalam sistem hukum Indonesia kontemporer peninjauan kembali kemudian diatur dengan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang. Di dalam Pasal 132 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

#### Pasal 132

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

Di samping itu menurut Pasal 34 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung:

#### 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*

Sementara Pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan:

*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.*

Berangkat dari hal tersebut di atas ternyata upaya hukum luar biasa peninjauan kembali adalah norma hukum umum yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang merupakan pengejawantahan dari perlindungan hak atas keadilan yang sudah diamanatkan di dalam norma dasar Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 28D ayat 1 UUD 1945 tegas dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas *pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil* serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Selain itu juga penerjemahan dari peraturan perundang-undangan mengenai hak asasi manusia, seperti Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Setiap orang, tanpa diskriminasi berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan dan gugatan baik dalam perkara pidana, perdata maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

## **Konstitusionalitas Pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016**

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>53</sup> Menurut Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, Peraturan Mahkamah Agung diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Secara hukum, menurut Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985, Mahkamah Agung memang diberi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang. Lebih-lebih lagi apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi.<sup>54</sup> Namun sekalipun Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal, ada batasan yang tidak boleh dilampaui oleh peraturan Mahkamah Agung, yakni Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya.<sup>55</sup>

Batasan tentang hak dan kewajiban tersebut yang kemudian dicampuri bahkan diterabas oleh Mahkamah Agung dengan memunculkan pasal 19 di dalam Perma Nomor 2 tahun 2016 yang materi muatannya justru bertentangan dengan konsep negara hukum dan HAM. Seperti mana sudah diterangkan di atas bahwasanya di dalam negara hukum terdapat jaminan perlindungan hak asasi manusia, termasuk dalam hal ini ialah hak atas keadilan yang sudah dituangkan di dalam norma dasar dan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 dengan medium upaya hukum luar biasa berupa peninjauan kembali terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sebagai negara yang telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum, aparatus negara Indonesia, baik yang duduk di eksekutif, legislatif maupun

<sup>53</sup> Pasal 8 ayat 1: peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat 1 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

<sup>54</sup> Lihat Penjelasan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985.

<sup>55</sup> *Ibid.*

yudikatif, dalam menerbitkan kebijakan atau suatu peraturan seharusnya juga tidak mengabaikan jaminan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia di dalam konstitusi. Materi muatan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang sedari awal bertentangan dengan konsep negara hukum dan jaminan perlindungan hak asasi manusia yang sudah tertuang di dalam konstitusi, secara teoritik tentu akan berkaitan pula dengan ketidaksesuaian materi muatan Pasal 19 Perma Nomor 2 Tahun 2016 yang tidak mengakomodasi upaya hukum peninjauan kembali dengan norma dasar dan peraturan perundang-undangan organiknya yang secara tegas mengatur soal upaya hukum peninjauan kembali.

Sebagai halnya sudah diterangkan di atas bahwasanya norma dasar Pasal 28D ayat 1 UUD 1945 telah mengatur setiap orang berhak atas *pengakuan jaminan, perlindungan* dan kepastian hukum yang *adil* serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang diejawantahkan salah satunya dengan upaya hukum peninjauan kembali. Di sisi lain Pasal 132 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pun sudah mengatur dan mengakomodasi keberadaan upaya hukum peninjauan kembali sebagai upaya hukum yang konstitusional.

Padahal menurut ajaran hierarki perundang-undangan yang disebut '*die stufenbaulehre*', hukum undang-undang disusun dalam jenjang-jenjang anak tangga, dari yang paling tinggi dengan nilainya yang superior ke yang paling bawah dengan nilai yang inferior. Undang-undang organik yang berstatus inferior tak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar yang berstatus superior, karena hukum yang superior akan membinasakan hukum undang-undang yang lebih inferior. Selain itu dikenal adanya asas *lex superior derogat legi inferior*, yang berarti hukum yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan keberlakuannya daripada hukum yang lebih rendah.

Dengan demikian, keberadaan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 inkonstitusional karena secara teoritik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan materi muatannya berbelok dari asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.



## **Implikasi Keberlakuan Pasal 19 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2016**

Keberlakuan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang secara teoritik inkonstitusional sudah barang tentu membawa implikasi terhadap beberapa hal. Pertama dari aspek hak asasi manusia. Negara punya tanggung jawab dan kewajiban memberikan perlindungan kepada hak asasi manusia warga negaranya. Secara teknis bentuk perlindungan ini bisa diwujudkan dengan salah satunya tidak menerbitkan aturan yang secara sadar dapat mengurangi kadar jaminan perlindungan hak asasi manusia warga negaranya. Namun ternyata dalam perkara-perkara pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, tanggung jawab dan kewajiban ini tidak dijalankan oleh negara. Aparatus negara (Mahkamah Agung) justru menerbitkan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang secara jelas mengampustasi sebagian hak mendasar warga negara.

Tentu sudah mengerti dan apalagi telah dipaparkan panjang lebar di atas bahwasanya di dalam diri warga negara secara hukum melekat hak atas keadilan. Keberlakuan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang tidak membuka ruang pada upaya hukum peninjauan kembali terang-terang akan berimplikasi pada munculnya potensi pelanggaran hak asasi manusia (hak atas keadilan), terutama bagi masyarakat yang jadi korban perampasan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Di tengah kondisi penegakan hukum yang boleh jadi sedang mengalami dekadensi moral dan pemerintahan yang sedang besar-besaran menggalakan pembangunan di berbagai penjuru negeri, kehadiran Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 tentunya akan makin merintang akses puluhan ribu masyarakat untuk memperjuangkan keadilan karena terbentur aturan formalitas.

Kedua, dari aspek sistem beracara. Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 mengandung problem akut mendasar yang mana materinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya jauh lebih tinggi. Seperti mana telah diuraikan sebelumnya, upaya hukum peninjauan kembali adalah hak konstitusional warga negara yang sudah diatur Pasal 132 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Namun Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 justru merestriksi upaya hukum peninjauan kembali.

Gara-gara keberlakuan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 tersebut sistem beracara dalam lingkungan peradilan tata usaha negara akan menjadi kacau-balau dan simpang siur. Menjadi tidak jelas, aturan mana yang jadi pedoman. Sekalipun seharusnya aparatus pelaksana di lingkungan peradilan tata usaha negara mengacu ke peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi akibat dari adanya asas *lex superior derogat legi inferior*, tapi pengalaman di PTUN Yogyakarta yang tidak mau menindaklanjuti permohonan peninjauan kembali dari para petani Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo, D.I. Yogyakarta, mengisyaratkan bahwa aparatus negara, bahkan barangkali bisa terjadi pula di tempat lain, malah lebih mengedepankan Pasal 19 Perma Nomor 2016 yang notabene bertentangan dengan norma hukum yang sudah berlaku umum pada tingkat peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari sekadar Peraturan Mahkamah Agung.

## KESIMPULAN

Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 inkonstitusional karena secara teoritik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan materi muatannya berbelok dari asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Pasal 132 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sudah sangat jelas mengatur dan mengakomodasi keberadaan upaya hukum peninjauan kembali sebagai upaya hukum yang konstitusional.

Keberlakuan Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang secara teoritik inkonstitusional sudah barang tentu membawa implikasi. *Pertama*, Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 yang tidak membuka ruang pada upaya hukum peninjauan kembali terang-terang akan berimplikasi pada munculnya potensi pelanggaran hak asasi manusia (hak atas keadilan), terutama bagi mereka masyarakat yang jadi korban perampasan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. *Kedua*, gara-gara Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 sistem beracara dalam lingkungan peradilan tata usaha negara akan menjadi kacau-balau dan simpang siur. Sebab materi Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 mengandung problem akut mendasar

yang mana materinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.

Di samping kesimpulan di atas, penulis menyarankan bahwa Pasal 19 Perma Nomor 2 tahun 2016 harus dicabut karena inkonstitusional dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang sudah mengakomodasi upaya hukum luar biasa peninjauan kembali. Keberlakuannya justru berpotensi melanggar hak asasi manusia yakni hak atas keadilan. Selain itu juga akan menimbulkan kekacauan dan kesimpangsiuran dalam sistem beracara di lingkungan peradilan tata usaha negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.V. Dicey, 2008, *Introduction to the Study of the Constitution*, Terjemah, Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Bandung: Nusamedia.
- Catatan Akhir Tahun 2014, "*Membenahi Masalah Agraria: Prioritas Kerja Jokowi-JK Pada 2015*", Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Catatan Akhir Tahun 2015, "*Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Disandera Birokrasi*", Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Dian Yanuardy, MP3EI dan Perubahan Radikal dari Peran Negara, dalam Dian Yanuardy, et.al, 2014, *MP3EI: Master Plan Percepatan Dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis*, Yogyakarta: Tanah Air Beta.
- Djoko Prakoso, 2002, *Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang No. 5/1986)*, Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung: Nusa Media.
- Dadan M. Ramdan dan Arif Wicaksono, UU Pengadaan Tanah, Posisi warga dalam beleid pengadaan tanah lemah, <http://m.kontan.co.id/news/posisi-warga-dalam-beleid-pengadaan-tanah-lemah>, diunduh 28 November 2016.
- Emilianus Yakob Sese Tolo, Land Grabbing dan Kemiskinan di Flores, <http://indoprogress.com/2014/08/land-grabbing-dan-kemiskinan-di-flores/>, diunduh 28 November 2016.
- Berjalannya Proyek MP3EI Sebabkan Konflik Agraria Tertinggi di 2014, <http://www.kpa.or.id/news/blog/berjalannya-proyek-mp3ei-sebabkan-konflik-agraria-tertinggi-di-2014/>, diunduh 28 November 2016.

- Sapariah Saturi, Komnas HAM: MP3EI, Program Pembangunan Abai HAM, <http://www.mongabay.co.id/2014/07/01/komnas-ham-mp3ei-program-pembangunan-abai-ham/>, diunduh 28 November 2016.
- K.C. Wheare, 2003, *Modern Constitutions*, Terjemah, Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Surabaya: Pustaka Eureka.
- Mashood A. Baderin, *International Human Rights and Islamic Law*, terjemah, Musa Kazhim dan Edwin Arifin, 2013, *Hukum Hak sAsasi Manusia dan Hukum Islam*, Jakarta: Komnas HAM.
- Muhammad Tahir Azhary, 2010, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 34/PUU-XI/2013.
- Rhona K.M. Smith, et.al., 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII.
- Sjachran Basah, 2014, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni.
- Soetandyo Wignjosoebroto, "Rasionalisasi Tentang Asal Terjadinya Masyarakat Dan Negara Berikut Hak-Hak Warga Negaranya", Makalah pada perkuliahan Perubahan Sosial Dan Hak Asasi Manusia Program Pascasarjana, Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia.
- Soetomo, 1983, *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Surabaya: Usaha Nasional.
- Suparman Marzuki, 2011, *Robohnya Keadilan (Politik Hukum HAM Era Reformasi)*, Yogyakarta: Pusham UII.
- Tania Murray Li, *The Will To Improve: Governmentality, Development, an the Practice of Politics*, terjemah, Hery Santoso dan Pujo Semedi, 2012, *The Will To Improve: Perencanaan, Kekuasaan, Dan Pembangunan Di Indonesia*, Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Tedi Kholiludin, 2011, *Kuasa Negara Atas Agama, Politik Pengakuan, Diskursus "Agama Resmi" dan Diskriminasi Hak Sipil*, Semarang: Rasail Media Group.