

## Hukum Tata Usaha Negara :

### - Pengujian materiil peraturan Perundang-undangan.

*Permohonan agar Mahkamah Agung RI menguji secara materiil dan menyatakan bahwa Penetapan No. 01/Per/Menpen/1984 bertentangan dengan Undang-undang Pokok Pers dan karenanya harus dianggap batal demi hukum, tidaklah dapat dinilai, karena Menteri Penerangan tidak diikut sertakan sebagai pihak termohon untuk mengemukakan pendapatnya dan menjelaskan motivasi hukum yang relevan, yang menjadi dasar diterbitkannya peraturan tersebut.*

*Oleh karena prosedur pengajuan perkara hak uji materiil belum diatur dengan Undang-undang, sesuai pasal 79 UU Mahkamah Agung No. 14 Tahun 1985, Mahkamah Agung akan mengatur lebih lanjut dengan Peraturan Mahkamah Agung.*

Putusan Mahkamah Agung tgl. 4 Juni 1993 No. 01 P/TN/1992.

## DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

### MAHKAMAH AGUNG

memeriksa dan mengadili permohonan hak uji materiil terhadap Peraturan Menteri Penerangan RI. pada tingkat pertama dan terakhir, telah mengambil putusan sebagai berikut dalam permohonan :

*Drs. Surya Paloh, Pekerjaan Pemimpin Umum Harian Prioritas, bertempat tinggal di Jalan Gondangdia Lama No. 46, Jakarta Pusat, dalam hal ini diwakili oleh kuasanya : R.O. Tambunan, SH., Drs. T. Mulya Lubis, SH. LL.M., Abdul Hakim G. Nusantara, SH. LL.M., Ny. Nursyahbani Katjasungkana, SH., Luhut M.P. Pangaribuan, SH. LL.M., berkantor di Jalan Plaju No. 1, Jakarta Pusat, berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 14 Nopember 1992, untuk selanjutnya disebut pemohon;*

Majelis Mahkamah Agung tersebut;  
Telah membaca surat-surat yang bersangkutan;

## TENTANG DUDUK PERKARANYA :

Menimbang, bahwa Pemohon dalam surat permohonannya tersebut tertanggal 8 Nopember 1992 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung RI. pada tanggal 16 Nopember 1992 dan didaftarkan di bawah Reg. No. 01 P/TN/1992 tersebut di atas, telah mengajukan permohonan berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :

### I. Pembukaan (Opening Statment)

Indonesia adalah negara hukum (rechtstaat) dan bukan negara kekuasaan (machstaat). Demikian penegasan yang tertuang di dalam penjelasan UUD 1945, yang berarti hukum haruslah menjadi sarana pengendali dan pengontrol kekuasaan dari kemungkinan penyalahgunaannya dan bukan sebaliknya yaitu hukum menjadi sarana pembenar bagi penyalahgunaan kekuasaan.

Fungsi mengawasi dan mengontrol penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan dalam bentuk peraturan-peraturan hukum dan Perundang-undangan yang bertentangan dengan Undang Undang Dasar di Negara-negara hukum diserahkan kepada wewenang dan kekuasaan Mahkamah Agung yang merupakan "the last cornerstone" atau "het laatste bolwék" atau benteng terakhir untuk menjaga dan mempertahankan tegaknya hukum dan keadilan, yang mempunyai Hak Uji Materiil atau Hak Judicial Review yaitu hak untuk menguji secara materiil apakah suatu Undang-undang sebagai produk legislatif bertentangan dengan Undang Undang Dasar dan untuk menguji secara materiil apakah suatu peraturan hukum di bawah undang-undang bertentangan dengan undang-undangan. Wewenang untuk menguji peraturan hukum di bawah undang-undang itu merupakan Hak Uji Formil yang pada hakekatnya merupakan wewenang untuk melakukan judicial review secara terbatas.

Dengan diberikannya kewenangan untuk melakukan judicial review kepada Mahkamah Agung memungkinkan Badan Peradilan tertinggi itu menjalankan fungsi kontrol hukum (legal control) terhadap peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dan dengan demikian itulah Mahkamah Agung dapat menjaga dan mempertahankan keadilan, dalam arti memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang terancam atau terlanggar oleh peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Di sinilah letak strategisnya peranan Mahkamah Agung dalam menjaga dan

mempertahankan prinsip-prinsip negara hukum, yaitu, kebebasan peradilan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan terwujudnya pemerintahan yang bertanggung jawab (Accountable Government).

Di Indonesia jelas bahwa Hak Judicial Review yang luas, yaitu hak untuk menguji secara materiil apakah suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar jelas tidak dianut. Tapi jelas pula bahwa Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman/UU nomor 14 Tahun 1970 memberikan kepada Mahkamah Agung hak untuk menguji apakah suatu peraturan yang dikeluarkan pemerintah bertentangan dengan undang-undang atau yang kita kenal sebagai Hak Uji Formil. Maksud diberikannya Hak Uji Formil tersebut adalah jelas agar Mahkamah Agung dapat menjalankan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Di sini kontrol hukum diarahkan agar peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah itu benar-benar sesuai dengan undang-undang sebagai produk legislatif dan tidak melanggar hak-hak asasi manusia. Dengan memiliki Hak Judicial Review itu Mahkamah Agung diharapkan mampu menjaga konsistensi pelaksanaan undang-undang dan perlindungan hak asasi manusia.

Fungsi untuk menjaga konsistensi pelaksanaan undang-undang dan perlindungan hak asasi manusia itu dari Mahkamah Agung sangat penting untuk dikedepankan, terutama dalam kaitannya dengan kehidupan pemerintahan dan hukum di Indonesia ini, di mana banyak dijumpai adanya berbagai peraturan pemerintah yang bertentangan dengan undang-undang, dan hak asasi manusia. Salah satu dari banyak peraturan pemerintah yang bertentangan dengan undang-undang adalah, Peraturan Menteri Penerangan Nomor 01/1984 tentang SIUPP yang bertentangan dengan Undang-undang Pokok Pers/UU Nomor 21 Tahun 1982 dan sekaligus bertentangan dengan hak asasi manusia, yaitu hak untuk bebas mengeluarkan pendapat. Dihadapkan dengan kenyataan semakin banyaknya praktek-praktek pemerintahan yaitu banyaknya peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah yang bertentangan dengan undang-undang dan hak asasi manusia, sudah semestinya Mahkamah Agung mengambil sikap dan menyatakan pandangannya baik diminta atau tidak diminta oleh warga masyarakat (proaktif).

Sungguh suatu hal yang ironis Mahkamah Agung yang oleh Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman telah diberikan Hak Judicial Review selama ini belum pernah menggunakan hak tersebut untuk mereview berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah yang jelas-jelas berdampak buruk pada kehidupan negara hukum yang demokratis dalam arti tiadanya kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak asasi

manusia sebagaimana yang diamanatkan oleh 'Pancasila dan Undang-Undang Dasar' 1945. Atas dasar latar belakang pemikiran inilah dimohonkan Judicial Review.

## II. Alasan-alasan Hukum Mengajukan Judicial Review

1.1 Bahwa pasal 28 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, menyatakan :

ayat (1) Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

ayat (2) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari peraturan perundangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

1.2 Bahwa pasal 32 UU Mahkamah Agung No. 14 Tahun 1985 menyatakan :

ayat (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap perundang-undangan di bawah undang-undang.

ayat (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari pada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

ayat (3) Putusan tentang tidak sahnya peraturan perundangan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

1.3 Bahwa UU Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14/1970 pasal 20 dan UU Mahkamah Agung No. 14 Tahun 1985 pasal 31, tidak tegas-tegas melarang Mahkamah Agung untuk secara langsung menerima dan mengabulkan permohonan untuk melaksanakan wewenangnya melakukan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

2.1. Bahwa pasal 4 UU Pokok Pers menyatakan :

Terhadap Pers Nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan.

2.2 Bahwa pasal 5 UU Pokok Pers menyatakan :

(1) Kebebasan pers sesuai dengan hak asasi warga negara dijamin.

3.1. Bahwa dalam pasal 13 UU Pokok Pers mengenai SIUPP dinyatakan :

ayat (5) Setiap penerbitan pers yang diselenggarakan oleh perusahaan pers memerlukan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers selanjutnya disingkat SIUPP yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Ketentuan-ketentuan tentang SIUPP akan diatur oleh pemerintah setelah mendengar pertimbangan Dewan Pers.

- 3.2 Bahwa dalam penjelasan pasal 13 ayat (5) UU Pokok Pers dinyatakan :  
"Peraturan perundang-undangan pelaksanaan UU, yang menyangkut SIUPP dilandasi oleh dan diarahkan pada tujuan sesuai dengan hakikat SIUPP tersebut, yaitu mewujudkan kehidupan pers yang dari segi idiil berjiwakan pasal 28 UUD 1945".
- 4.1 Bahwa PERMENPEN No. 1/PERMEN/1984 yang merupakan pelaksanaan pasal 13 UU Pokok Pers bertentangan dengan penjelasan mengenai SIUPP yang harus berjiwa pasal 28 UUD 1945, dan tidak sesuai dengan pasal UU Pokok Pers, yang menyatakan : "Kebebasan pers sesuai dengan hak asasi warga negara dijamin", karena pasal 5 ayat (1), (3), pasal 7 ayat (1), ayat (2) PERMENPEN No. 01/PERMENPEN-1984 memberatkan usaha penerbitan pers yang bertentangan dengan hakikat SIUPP, yang menurut penjelasannya harus berjiwa pasal 28 UUD 1945 dan bertentangan dengan pasal 5 UU Pokok Pers yang menjamin kebebasan pers sebagai hak asasi warga negara.
- 4.2 Bahwa ketentuan mengenai sanksi dalam pasal 33 PERMENPEN untuk membatalkan SIUPP bertentangan dengan hakikat SIUPP yang menurut penjelasannya harus berjiwa pasal 28 UUD 1945 dan bertentangan dengan pasal 4 UU Pokok Pers yang menentukan bahwa terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan.
- 4.3 Bahwa SK. MENPEN No. 03/SK/DITJEN-PPG/K/1987 yang membatalkan SIUPP Surat Kabar Harian Prioritas, bertentangan dengan pasal 13 beserta penjelasannya, pasal 4 dan pasal 5 UU Pokok Pers, sehingga sangat merugikan Surat Kabar Harian "Prioritas" baik secara idiil maupun materiil, beserta seluruh masyarakat pekerja yang langsung atau tidak langsung mempunyai hubungan kerja dengan Prioritas.

### III. Berdasarkan Alasan-alasan Tersebut Maka Pemohon mohon sebagai berikut :

Mahkamah Agung berdasarkan wewenangnya untuk menguji secara materiil peraturan perundang-undangna di bawah undang-undang, untuk memberi penilaian secara materiil dan menyatakan bahwa PERMENPEN No. 01/PER/MENPEN/1984 bertentangan dengan UU Pokok Pers dan

karenanya dinyatakan tidak berlaku atau tidak dapat diberlakukan dan karenanya harus dianggap batal demi hukum.

### TENTANG HUKUMNYA :

Menimbang, bahwa terlebih dahulu perlu dipertimbangkan apakah Mahkamah Agung berwenang atau tidak untuk memeriksa permohonan pengujian secara materiil terhadap Peraturan Menteri Penerangan RI. No. 01/PER/MENPEN/1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers, tanggal 31 Oktober 1984 yang dianggap bertentangan dengan Undang-undang No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 4 Tahun 1967 dan Undang-undang No. 21 Tahun 1982;

Menimbang, bahwa menurut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara pasal 11 ayat (4), menyatakan : Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang;

Menimbang, bahwa pasal 26 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (jadi bukan pasal 28 ataupun pasal 20 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana dikemukakan Pemohon di dalam surat permohonannya), menyatakan : Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Menimbang, bahwa pasal 31 Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menyatakan :

Ayat (1), Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Ayat (2), Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari pada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ayat (3), Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan

yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan;

Menimbang, bahwa dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan kedua undang-undang tersebut Mahkamah Agung diberi wewenang untuk melakukan hak uji materiil (HUM) terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari pada undang-undang, maka terhadap Peraturan Menteri Penerangan No. 01/PER/MENPEN/1984 yang merupakan produk perundang-undangan di bawah undang-undang dapat diajukan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung, mengingat Negara Republik Indonesia menurut penjelasan Undang Undang Dasar 1945 adalah suatu negara hukum di mana berlaku asas legalitas dan asas konstitusional yang tidak dapat membenarkan adanya produk perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang-undang, Ketetapan MPR, Undang Undang Dasar 1945 dan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum;

Menimbang, bahwa dalam pasal 26 ayat (2) Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, juncto pasal 31 ayat (3) Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung ditentukan, bahwa putusan Mahkamah Agung mengenai hak uji materiil dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi, maka perlu dikaji kepastian hukum dan keadilan hukum dalam negara hukum berdasarkan Pancasila dan agar ketentuan-ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. No. III/MPR/1978 dan Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman dan Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung tersebut dapat diterapkand alam kenyataan dan tidak menjadi ketentuan undang-undang yang mati dan tidak ada artinya serta demi terselenggaranya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan menurut pasal 4 ayat (2) Undang-undang No. 14 Tahun 1970, maka Mahkamah Agung berpendapat, bahwa perkara gugatan hak uji materiil dapat langsung diajukan kepada Mahkamah Agung, seperti halnya gugatan peninjauan kembali yang juga lagnsugn ditujukan kepada Mahkamah Agung sebagai satu-satunya badan peradilan yang berwenang melakukan upaya hukum peninjauan kembali;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas Mahkamah Agung berpendapat, bahwa kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan hak uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah tingkat undang-undang dapat diperoleh melalui 2 (dua) jalan, yakni :

1. Melalui perkara ke Badan peradilan tingkat pertama, lalu banding ke Badan Peradilan tingkat banding dan kemudian kasais ke Mahkamah Agung;
2. Langsung ditujukan kepada Mahkamah Agung;

Menimbang, bahwa apabila permohonan tersebut ditujukan langsung kepada Mahkamah Agung, maka penyelesaian sengketa baik dalam bentuk suatu gugatan ataupun suatu permohonan yang inti petitumnya mengandung pencantuman suatu sanksi, tidaklah dapat diputus begitu saja tanpa ada kesempatan bagi pihak yang dibebani suatu sanksi tersebut diberi kesempatan untuk membela diri;

Menimbang, bahwa dengan demikian sesuai dengan asas hukum "audi et alteram partem", pada hakekatnya suatu proses perkara yang inti petitumnya mengandung pencantuman suatu sanksi, maka masing-masing pihak haruslah diberikan hak yang sama untuk saling mengemukakan pendapat atau pendiriannya;

Menimbang, bahwa maksud permohonan Pemohon tertanggal 8 Nopember 1992 adalah agar Mahkamah Agung memberi penilaian secara materiil dan menyatakan bahwa Peraturan Menteri Penerangan No. (1/PER/MENPEN/1984 bertentangan dengan Undang-undang Pokok Pers dan mohon agar dinyatakan tidak berlaku lagi atau tidak dapat diberlakukan dan karenanya harus dianggap batal demi hukum, pada hakekatnya permohonan tersebut mengandung satu petitum yang bersifat memberikan suatu sanksi terhadap Peraturan Menteri Penerangan RI. No. 01/PER-MENPEN/1984.

Menimbang, bahwa oleh karenanya sesuai dengan asas audi et alteram partem tersebut, Mahkamah Agung berpendapat Peraturan Menteri Penerangan yang dimintakan pengujian secara materiil tersebut tidaklah dapat dinilai selama Menteri Penerangan sendiri tidak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapatnya dan menjelaskan motivasi hukum yang relevan yang menjadi dasar diterbitkannya peraturan tersebut;

Menimbang, bahwa dengan demikian permohonan untuk menguji secara materiil terhadap Peraturan Menteri Penerangan RI. No. 01/PER/MENPEN/1984 menurut hemat Mahkamah Agung baik dari segi prosedural maupun dari segi surat permohonannya belumlah sempurna, karena tidak diikutsertakannya Menteri Penerangan RI sebagai pihak Termohon dalam permohonan pengujian tersebut;

Menimbang, bahwa oleh karena prosedur untuk mengajukan perkara hak uji materiil belum diatur dengan Undang-undang, maka sesuai dengan pasal 79 Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung,

Mahkamah Agung akan mengaturnya lebih lanjut dengan Peraturan Mahkamah Agung;

Menimbang, bahwa berdasarkan segala pertimbangan tersebut di atas, karena permohonan hak uji materiil (judicial review) yang diajukan oleh Pemohon belum memenuhi segala persyaratan tersebut di atas, maka permohonannya harus dinyatakan tidak dapat diterima;

Memperhatikan pasal 24 Undang Undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya, pasal 11 ayat (4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI. No. III/MPR/1978, pasal 2 dan pasal 26 Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan pasal 31 Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

### MENGADILI :

Menyatakan permohonan Pemohon untuk menguji secara materiil (judicial review) terhadap Peraturan Menteri Penerangan RI. No. 01/PER/MENPEN/1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers tanggal 31 Oktober 1984 yang bertentangan dengan Undang-undang No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 4 Tahun 1967 dan Undang-undang No. 21 Tahun 1982 dinyatakan tidak dapat diterima;

Menyatakan kepada pemohon untuk membayar biaya perkara;

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung RI pada hari **Jumat tanggal 4 Juni 1993** dengan **H.R. Purwoto S. Gandasubrata, SH.** Ketua Mahkamah Agung RI. sebagai Ketua, **Prof. Z. Asikin Kusumah Atmadja, SH.** dan **Olden Bidara, SH.** sebagai Hakim-hakim Anggota, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari Selasa tanggal 15 Juni 1993 oleh Ketua tersebut dengan dihadiri oleh Prof. Z. Asikin Kusumah Atmadja, SH., Olden Bidara, SH. Hakim-hakim Anggota, dan Ny. Fatimah Achyar, SH. Panitera Pengganti dengan dihadiri oleh Pemohon dan kuasanya;

