

**PUTUSAN**  
**Nomor : 61 P/HUM/1999**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH AGUNG**

Memeriksa dan memutus permohonan keberatan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional, pada tingkat pertama dan terakhir telah mengambil putusan sebagai berikut dalam permohonan keberatan oleh :

**DEWAN PIMPINAN PUSAT ASSOSIASI ADVOKAT INDONESIA (DPP AAI)**, berkedudukan di Jakarta, Jalan Haji Agus Salim No. 57 Jakarta Pusat, dalam hal ini diwakili oleh kuasanya :

1. **Thomas E. Tampubolon, SH.**
2. **Denny Kailimang, SH.**
3. **Hakim Simamora, SH.**
4. **Agust Takarbobir, SH.**
5. **Victor D. Sibarani, SH.**
6. **John H. Waliry, SH.**
7. **Munir Fuady, SH.MH.,LL.M.**
8. **Syamsul Arief, SH.**
9. **Nelson Darwis, SH.**
10. **Harry Ponto, SH.,LL.M.**
11. **Aswin Adityawan, SH.**
12. **Siti Zaitin Noor, SH.**
13. **Siti Maemunah Affendy, SH,**
14. **Sri S. Bisma, SH.**
15. **Ida Bagus Anom Bisma, SH.**
16. **Anton Dedi Hermanto, SH.**

17. Maria Lewerissa, SH.

18. Heri Suryadi, SH.

Sesuai dengan surat keputusan DPP AAI No 05/KEP/DPP-AAI/VII/99 tanggal 2 Agustus 1999, dan surat kuasa DPP AAI tanggal 2 April 1999.

Selanjutnya disebut Pemohon;

Menimbang, bahwa permohonan keberatan dalam surat permohonannya tanggal 5 Agustus 1999 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 5 Agustus 1999 dan diregister dengan No. 01 P/HUM/1999 pada tanggal 31 Agustus 1999 telah mengajukan permohonan keberatan dengan dalil-dalil pada pokoknya sebagai berikut :

- Bahwa dalam PP No. 17 tahun 1999 terdapat pasal-pasal yang secara langsung mengambil alih kewenangan/tugas yang seharusnya hanya dimiliki oleh Badan-Badan Peradilan Melalui BPPN pemerintah telah melakukan tugas peradilan sehingga adanya PP ini bertentangan dengan Pasal 24 UUD 1945, Pasal 11 ayat 1 TAP MPR No. VI/MPR/1973 Undang-Undang No. 14 tahun 1970 Pasal 1 dan Pasal 4 ayat 3.

Ketentuan-ketentuan yang memberi wewenang kepada BPPN bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut adalah :

a. UUD 1945

Berdasarkan Pasal 24 UUD 1945, Kekuasaan Kehakiman hanya boleh dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Badan-Badan lain yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Namun kewenangan yang diberikan oleh PP No. 17 tahun 1999 kepada BPPN juga meliputi kewenangan badan peradilan;

- b. Undang-Undang No. 49 Prp tahun 1960 dan Undang-Undang No. 14 tahun 1970 serta Undang-Undang lainnya:

Pasal 54 sampai dengan Pasal 57 PP No. 17 tahun 1999 menyatakan BPPN dapat melakukan penagihan piutang Bank kepada debitur dengan menerbitkan surat paksa yang mempunyai kekuatan eksekutorial dan mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 49 Prp tahun 1960 menyebutkan bahwa instansi pemerintah dan BUMN wajib menyerahkan piutangnya kepada PUPLN.

Jadi penagihan hutang oleh BPPN adalah bertentangan dengan Undang-Undang No. 49 Prp tahun 1960, Undang-Undang No. 19 tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa.

Dengan memberikan hak kepada BPPN guna menerbitkan surat paksa berkepalanya "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" PP No. 17 tahun 1999 bertentangan dengan Pasal 4 ayat 1, 3 dan Pasal 40 Undang-Undang No. 14 tahun 1970;

- c. Bertentangan dengan Pasal 197 ayat 1 HIR karena Pasal 58 ayat (1), (2) PP No. 17 tahun 1999 memberikan kewenangan kepada BPPN melakukan peletakan, pencabutan dan pengangkatan sita eksekusi terhadap harta benda milik debitur. Sedangkan pasal 197 ayat 1 HIR mengatakan : secara ex officio Ketua Pengadilan Negeri yang mempunyai kewenangan tersebut;
- d. BPPN dalam melakukan sita eksekusi terhadap harta benda milik debitur (setelah menerbitkan surat paksa) yang disebutkan dalam Pasal 58, 59 PP No 17 tahun 1999 adalah

bertentangan dengan Undang-Undang No. 19 tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa;

- e. Kewenangan BPPN melakukan sita eksekusi tanpa didasari oleh suatu grose akta adalah bertentangan dengan Pasal 224 HIR;
  - f. PP No. 17 tahun 1999 Pasal 19 ayat 1 mengatakan BPPN berwenang meninjau kembali, membatalkan, mengakhiri dan atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank dalam penyehatan dengan pihak ketiga. Pasal 1338 KUHPerdata menegaskan adanya Pacta Sund Servanda dalam suatu perjanjian. Selain itu sesuai pasal 1266 KUHPerdata dinyatakan bahwa suatu perjanjian hanya dapat dibatalkan melalui proses pengadilan. Karenanya PP No 17 tahun 1999 bertentangan dengan KUHPerdata yaitu asas perjanjian;
  - g. PP No. 17 tahun 1999 Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 menyatakan bahwa BPPN berwenang meletakkan pengosongan atas tanah atau bangunan milik/hak bank dalam penyehatan. Sedangkan sesuai Pasal 200 ayat 11 HIR, surat perintah pengosongan atau penetapan eksekusi pengosongan dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan Negeri. Selain itu kualitas pejabat yang berwenang dalam pengosongan dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 tidak jelas. Kewenangan pengosongan rumah/bangunan diberikan kepada BPPN sedangkan oleh Undang-Undang No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman Pasal 14 menetapkan : sengketa yang berkaitan dengan pemilikan dan pemanfaatan rumah diselesaikan melalui badan peradilan. Karena itu PP No.17 tahun 1999 bertentangan dengan HIR dan Undang-Undang No. 4 tahun 1992;
- Karena itu Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 bertentangan dengan sejumlah Undang-Undang dan khususnya

Undang-Undang No. 14 tahun 1970 pasal 40 menyatakan: "Semua peraturan-peraturan yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku".

bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas mohon kepada Mahkamah Agung untuk memberikan putusan sebagai berikut :

1. Menerima seluruh permohonan Pemohon;
2. Menyatakan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Menyatakan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional tidak berlaku umum dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
4. Memerintahkan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara guna melakukan pencabutan terhadap Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional;

Menimbang, pertama-tama yang harus diperiksa dan dipertimbangkan berkenaan dengan syarat formil tenggang waktu pengajuan permohonan keberatan Hak Uji Materiil sebagaimana yang digariskan dalam PERMA No. 01 tahun 1999 (tentang Hak Uji Materiil);

bahwa terhadap permohonan ini, ketentuan tenggang waktu pengajuan keberatan yang harus diterapkan bukan Pasal 5 ayat (4) - 180 hari sejak berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, tetapi yang harus diterapkan adalah Pasal 15 ayat (2) yakni pengajuan keberatan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya PERMA ini, dapat dilakukan selambat-lambatnya tanggal 1 Juni tahun 2000;

bahwa ternyata Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 yang menjadi objek permohonan keberatan ditetapkan pada tanggal 27 Pebruari 1999, sedang PERMA No. 1 tahun 1999 ditetapkan tanggal 20 Mei 1999;

- maka berarti, PP No. 17 tahun 1999, telah dikeluarkan atau ditetapkan sebelum PERMA No. 1 tahun 1999 itu sendiri diterbitkan,
- dengan demikian, tenggang waktu pengajuan keberatan terhadap PP No.17 tahun 1999 masih dapat diajukan selambat-lambatnya tanggal 1 Juni tahun 2000;

bahwa ternyata permohonan keberatan diajukan pada tanggal 5 Agustus 1999, sehingga tenggang waktu yang disyaratkan Pasal 15 ayat (2) belum dilampaui. Dengan demikian dapat disimpulkan permohonan keberatan yang diajukan **Dewan Pimpinan Pusat Assosiasi Advokat Indonesia**, masih dalam tenggang waktu yang dibenarkan hukum, oleh karena itu secara formal permohonan tersebut harus dinyatakan dapat diterima;

Menimbang, menanggapi permohonan keberatan Hak Uji Materiil yang diajukan Pemohon perlu lebih dahulu dikemukakan pertimbangan-pertimbangan berikut, sebagai landasan berpikir dan berpijak menyelesaikan kasus permohonan ini;

- I. Hak Uji Materiil diletakkan di atas landasan **to exercise control over the government act** yakni secara konstitusional diberikan kewenangan kepada **Kekuasaan Kehakiman** melalui Mahkamah Agung untuk melaksanakan pengawasan atas kegiatan perundang-undangan yang dikeluarkan penguasa agar kehidupan masyarakat terhindar dari peraturan perundang-undangan yang **inkonstitusional**.

Hak ini oleh ketentuan Pasal 26 Undang-Undang No.14 tahun 1970 jo Pasal 31 Undang-Undang No.14 tahun 1985 diberikan kepada Mahkamah Agung, semula dalam bentuk **sistem**

insidenter atau **decentralized system** melalui proses peradilan dalam tingkat kasasi, dan kemudian dikembangkan melalui quasi **centralized system** atau **sistem principaliter yang semu** melalui PERMA No. 1 tahun 1993 sebagaimana dirubah dan diperbaharui oleh PERMA No. 1 tahun 1999 (20 Mei 1999).

Dengan demikian permohonan ini, masih dalam kerangka konstitusi, dan tidak dianggap sebagai **intervensi** terhadap **kedaulatan legislatif (legislative sovereignty)** maupun terhadap kekuasaan eksekutif dalam kewenangannya melaksanakan fungsi **delegated legislation** oleh **kekuasaan yudikatif (judicial power)**;

II. Mekanisme penerapan Hak Uji Materiil tentang adanya peraturan perundang-undangan yang bercorak **inkonstitusional** didasarkan pada **asas lex superior derogat legis inferiori**.

Cara penerapan asas ini, dengan jalan menguji dan meneliti, apakah suatu peraturan perundang-undangan yang **lebih rendah** bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang **lebih tinggi**, dimana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut menjadi landasan **elaborasi** atau landasan pendelegasian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, yang menjadi objek Hak Uji Materiil dimaksud.

Berdasar asas ini, mekanisme penilaian yang harus dilakukan dalam kasus ini, adalah menguji substansi Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 berhadapan dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998, Undang-Undang No. 14 tahun 1970 serta ketentuan HIR maupun Undang-Undang lain yang disebut dalam permohonan; apakah Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 benar-benar mengandung hal-hal yang **inkonstitusional**.

Jika secara nyata ketentuan Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 mengandung pertentangan yang bersifat inkonstitusional terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, maka tindak lanjut dari asas **lex superior derogat legis inferiori** adalah pernyataan **invalidated** (tidak berlaku) kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dimaksud (dalam hal ini Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999) secara **erga omnes** (berlaku untuk semua orang) secara **retroactive (ex tunc)**;

- III. Makna **inkonstitusional** dalam proses Hak Uji Materiil, tidak boleh diartikan dalam arti sempit, tapi harus diproyeksikan dalam **arti luas** yang diformulasikan dalam terminus **fundamental law** atau **natural justice**.

Bertitik tolak dari arti inkonstitusional dalam arti luas dikaitkan dengan Hak Uji Materiil, berarti suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah layak dan beralasan untuk dijatuhkan perintah **invalidated** oleh Mahkamah Agung, apabila peraturan perundang-undangan itu mengandung isi dan jiwa yang bertentangan dengan **fundamental law** atau **natural justice** dalam rangka upaya **penyehatan perbankan nasional** dalam mengatasi krisis keuangan dan ekonomi yang diemban Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999.

Konkritisasi dari pengertian **fundamental law** atau **natural justice** dalam kerangka Hak Uji Materiil baik secara umum dan kasuistik, terletak pada permasalahan pokok, apakah penerapan dan pelaksanaan ketentuan yang lebih rendah itu :

- mematikan hak perdata seseorang,
- melanggar hak asasi perorangan atau anggota masyarakat,
- melanggar asas legalistik,

- melanggar prinsip-prinsip demokratis dan egalitarian,
- mengandung praktek diskriminasi.

Maksudnya ketika ketentuan-ketentuan kebijaksanaan yang digariskan Penguasa dalam Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999, diterapkan dan dilaksanakan, langsung atau tidak langsung secara serius mematahkan hak perdata seseorang atau melanggar hak asasi, asas legalistik atau prinsip-prinsip demokrasi maupun mengandung praktek diskriminasi.

Jika terjadi hal yang demikian, Mahkamah Agung harus menerapkan asas **lex superior derogat legis inferiori** yang dibarengi dengan pernyataan **invalidated**, dan memerintahkan pejabat yang bersangkutan untuk **mencabutnya** dari tengah-tengah kehidupan masyarakat;

- IV. Pemberian Hak Uji Materiil kepada **Kekuasaan Kehakiman (judicial power)**, dalam hal ini kepada Mahkamah Agung, harus diterapkan berdasar asas **reasonableness**, oleh karena itu Hak Uji Materiil tidak boleh dipergunakan sebagai tindakan **sabotase peradilan (sabotaged by judiciary)** terhadap kebijaksanaan **kepentingan umum (public interest)** yang digariskan legislatif atau eksekutif berdasar **delegated legislation**. Terutama pada era sekarang telah lahir paham atau aliran **positive state (negara positif)** dimana kepada negara melalui penguasa atau **Pemerintah dilimpahkan harapan kepada negara (state)** mengatur **urusan kesejahteraan masyarakat (social-welfare matter)**, sehingga baik secara **tegas dan implisit**, konstitusi telah memberi kekuasaan kepada **pemerintah melalui delegated legislation** untuk melindungi kepentingan umum agar dapat diwujudkan kesejahteraan sosial ekonomi bagi seluruh rakyat.

Oleh karena itu, apabila pada satu saat penguasa mengeluarkan kebijaksanaan yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat

dalam bentuk perlindungan kepentingan umum, penerapan kewenangan Hak Uji Materiil terhadap upaya penguasa tersebut, harus dilakukan dengan pendekatan **reasonableness**, sehingga benar-benar dapat terhindar cara penerapan Hak Uji Materiil yang bercorak **sabotase** oleh peradilan (**sabotaged by judiciary**) terhadap usaha penguasa melindungi kepentingan umum.

Kalau begitu dalam rangka penerapan Hak Uji Materiil yang diajukan Pemohon terhadap Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999, Mahkamah Agung harus menjauhkan diri dari sikap yang bercorak **sabotase** terhadap tujuan perlindungan kepentingan umum, dalam hal ini tindakan tindakan yang mendesak untuk menyetatkan perbankan nasional demi menghindari runtuhnya kelangsungan kehidupan perekonomian bangsa, seperti yang ditegaskan dalam Penjelasan Umum (alinea ketiga): “Guna mencegah kerusakan yang lebih buruk di sektor ekonomi yang dapat menimbulkan implikasi sosial secara luas, Pemerintah mengambil langkah-langkah strategis dengan mendirikan badan khusus yang bersifat sementara dan mempunyai misi memulihkan kondisi perbankan serta mengembalikan uang negara yang tersalur di sektor perbankan”;

- V. Penerapan Hak Uji Materiil yang wajar (**reasonable**) dalam kasus ini, tidak terlepas dari pendekatan faktor **tindakan cepat dan segera yang sangat mendesak (emergency)** disebabkan adanya tuntutan keadaan atau **peristiwa (occasional demand)** yakni **turbalansis** atau **krisis ekonomi** seperti yang dijelaskan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 dalam **konsideran dan penjelasan umum**.

Sehubungan dengan pendekatan berdasar faktor **emergency** dan **occasional demand** tersebut, maka Mahkamah Agung

dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan Hak Uji Materiil, selain jangan sampai terjebak menjadi sabotase peradilan terhadap kebijakan penguasa melindungi kepentingan umum demi mewujudkan harapan **socialwelfare matter**, Mahkamah Agung juga mesti dan wajib memahami dan menyadari keadaan **emergency** dan **occasional demand** yang terjadi. Dengan demikian penggunaan Hak Uji Materiil, harus diterapkan dengan sungguh-sungguh sesuai dengan prinsip **proporsionalitas** yang lentur. Tidak boleh sempit dan kaku di bawah acuan paham **strict law** atau **judicial restrain**;

Menimbang, dari premis atau landasan pemikiran pertimbangan yang diuraikan di atas, Mahkamah Agung akan mengemukakan argumentasi yang dirangkai dengan kesimpulan pendapat terhadap penyelesaian kasus permohonan keberatan Hak Uji Materiil ini;

bahwa pertama-tama, akan diteliti lebih dahulu kelahiran Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 ditinjau dari segi **pengetahuan umum** (sebagai **notoir feiten**) dihubungkan dengan pernyataan yang tercantum dalam **konsideran** dan **penjelasan umum**, kelahiran Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada kenyataan **emergency** dan **occasional demand** yang benar-benar objektif sesuai dengan situasi **krisis moneter** yang dihadapi bangsa Indonesia :

- melemahnya industri Perbankan Nasional akibat gejolak moneter dan jika ini dibiarkan tanpa upaya yang **efektif** dan **efsien** serta **cepat**, dapat mengakibatkan dampak yang menghancurkan dan membahayakan perekonomian nasional maupun implikasi **krisis sosial** yang menyeluruh,
- guna mencegah kerusakan sektor ekonomi yang lebih buruk, diperlukan tindakan penyehatan perbankan dan melaksanakan pengelolaan aset bank bermasalah, dan untuk itu diperlukan

pengaturan lebih lanjut wewenang **badan khusus** (dalam hal ini BPPN) melalui Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 ini;

- dan tindakan ini **bersifat sementara** sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999, yakni untuk jangka waktu 5 tahun.

Jika demikian halnya, tidak ada maksud penguasa (BPPN) untuk melegalisasi tindakan sewenang-wenang melalui Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999, tetapi semata-mata didasarkan pada motivasi mempercepat pemulihan perbankan yang sehat dan pengembalian uang negara dengan cara yang efektif, efisien dan cepat tetapi secara legalistik melalui Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 ini;

bahwa dari faktor **notoir feiten** di atas, faktor **emergency** dan **occasional demand** yang mendorong kelahiran Peraturan Pemerintah ini sebagai **delegated legislation** yang bersumber dari pasal 37A Undang-Undang No.10 tahun 1998 (yang telah merubah Undang-Undang No. 7 tahun 1992, tentang Perbankan) yang menegaskan, apabila menurut penilaian Bank Indonesia terjadi kesulitan perbankan yang **membahayakan perekonomian nasional**, atas permintaan Bank Indonesia **Pemerintah** setelah berkonsultasi kepada DPR, dapat membentuk **badan khusus** yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan, beralasan untuk dapat diterima sebagai salah satu saluran jalan keluar yang tidak dapat dielakkan (**inevitable**) yang dibarengi dengan suatu kesadaran bahwa Peraturan Pemerintah No 17 tahun 1999 ini, bukan merupakan suatu **solusi akhir** yang absolut dan sempurna, karena pada hakekatnya tidak pernah dapat diwujudkan **solusi akhir** yang sempurna dan memuaskan;

bahwa dalam kondisi **emergency** dan **occasional demand** yang mendesak inilah dilahirkan BPPN yang tata kerja serta

kewenangannya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No:17 tahun 1999, sehingga Mahkamah Agung dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 berhadapan dengan Undang-Undang No 10 tahun 1998 dan Undang-Undang No 14 tahun 1970 serta peraturan perundang-undangan lain yang dikemukakan dalam permohonan keberatan, perlu dilakukan pendekatan **teleologis** secara **kontekstual** dan **diachronic** (diakronik = menurut sejarah diterbitkannya Peraturan Pemerintah ini). Oleh karena itu kurang tepat melaksanakan fungsi dan kewenangan Hak Uji Materiil dalam kasus ini, semata-mata dari pendekatan formal secara **tekstual** dan **sinkronis** Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999, berhadapan dengan berbagai undang-undang yang disebut dalam permohonan keberatan;

Menimbang, bertitik tolak dari pendekatan yang dikemukakan maka penerapan prinsip Hak Uji Materiil yang didasarkan pada doktrin **lex superior legis inferiori** harus diseimbangkan dengan tujuan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999. Tujuan Utamanya untuk mencegah kerusakan sektor ekonomi nasional yang lebih parah disebabkan lemahnya industri perbankan akibat krisis moneter. Untuk itu mendesak dilaksanakan fungsi dan upaya penyehatan perbankan yang meliputi pelaksanaan pengelolaan aset **Bank** bermasalah, dan kepada **badan khusus** yang melaksanakan pengelolaan perlu diberi wewenang yang **efektif** dan **efisien** untuk melakukan extra judicial dalam bentuk pengeluaran **surat paksa** dan **penyitaan** maupun **pelelangan**;

bahwa kalau begitu sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 dikaitkan dengan ketentuan Pasal 37A Undang-Undang No.10 tahun 1998, BPPN sebagai badan khusus yang diberi wewenang menjalankan fungsi **penyehatan perbankan**, telah diberi kewenangan **legalistis**

yang efektif dan efisien untuk mengeluarkan Surat Paksa yang bertitel eksekutorial (Pasal 54) dan penyitaan (Pasal 58), pengosongan (Pasal 21). Namun semuanya hal itu kalau diuji dengan hukum acara perdata, masih dalam batas-batas kerangka tata tertib beracara (*scope of due process*). Hanya saja fungsionaris pelaksanaannya saja yang diberikan kepada BPPN. Sekedar gambaran, *derden beslag* yang diatur dalam Pasal 59 masih sesuai dengan sistem *sita pihak ketiga* yang diatur dalam praktek peradilan. Pasal 59 juga mengatur pembatasan penyitaan berdasar kemanusiaan, pasal 61 menegaskan kewajiban BPPN mematuhi putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Juga pasal 60 ayat (2) mengakui lembaga *verkelijkende beslag*;

bahwa mungkin sepintas lalu jika diuji dari doktrin *lex superior derogat legis inferiori*, terkesan ketentuan pasal 54 dan pasal 58 Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 yang memberi wewenang kepada BPPN mengeluarkan Surat Paksa dengan titel eksekutorial, agak bertentangan dengan ketentuan pasal 10 Undang-Undang No.14 tahun 1970 jo Undang-Undang No.2 tahun 1986 maupun dengan ketentuan pasal 195 HIR maupun dengan undang-undang lain yang dikemukakan dalam permohonan keberatan;

bahwa akan tetapi jika didekati secara kontekstual dan *occasional demand* dihubungkan pula dengan aspek pendekatan fungsi *to exercise control over the government act* yang harus diperankan Mahkamah Agung melalui Hak Uji Materiil, tetapi bukan Hak Uji Materiil yang bercorak sabotase peradilan (*judicial sabotage*) terhadap kebijaksanaan Penguasa melindungi kepentingan umum (*public interest*), maka ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 secara keseluruhan tidak sampai mengandung substansi yang bercorak inkonstitusional. Dalam arti, meskipun ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah

No.17 tahun 1999 memberi kewenangan yang agak menyimpang dari ketentuan formal undang-undang yang lebih tinggi, maka jika pemberian kewenangan yang agak menyimpang tadi dikaitkan dengan **emergency** dan **occasional demand**, maka secara substansial dan materiil kandungan Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999, tidak sampai mematikan hak **perdata seseorang**, tidak juga sampai melanggar Hak Asasi Manusia, karena tidak mematikan hak seseorang untuk mengajukan **perlawanan** atau gugatan kepada **Pengadilan (state court)** terhadap tindakan BPPN sebagaimana hal itu ditegaskan dalam **penjelasan** Pasal 2 ayat (2). Juga tidak melanggar asas legalistik dan melanggar prinsip-prinsip demokrasi dan asas **egaliter** maupun praktek **diskriminatif**, karena semua mesti dilakukan BPPN secara terbuka seperti yang ditegaskan **penjelasan umum** (alinea kelima) : “..... penerapannya perlu dilandasi dengan asas kehati-hatian serta menjunjung tinggi asas **keterbukaan**” dan bukan sewenang-wenang. Kewenangan mengeluarkan **Surat Paksa, penyitaan** atau **pelelangan**, masih benar-benar mengacu pada kondisi yang digariskan dalam Pasal 195 dan Pasal 200 HIR. Dengan demikian menurut pendapat Mahkamah Agung, pemberian wewenang yang besar ini, jika dihubungkan dengan **urgensi** dan **occasional demand** tidak merupakan pelanggaran yang dapat dikategorikan bertentangan dengan **fundamental law** atau **natural justice**;

Menimbang, baik dari segi praktek peradilan dan perundang-undangan dikenal **extra judicial** atau **peradilan semu** seperti **arbitrase** (berdasar Rv, Pasal 615-651 jo Undang-Undang No. 31 tahun 1999), P4P di bidang perburuhan berdasar Undang-Undang No. 12 tahun 1964, PUPLN berdasarkan Undang-Undang No.49 Perpu tahun 1960, **parate eksekusi** atas Hak Tanggungan berdasarkan Undang-Undang No.4 tahun 1996 dan belakangan ini **parate eksekusi** dan **the right to reposses** atas objek jaminan

**fidusia** berdasar Undang-Undang No. 42 tahun 1999 dan Peradilan Pajak berdasar Undang-Undang No. 17 tahun 1997;

bahwa memang benar dan harus diakui, eksistensi **extra judicial** yang dikemukakan di atas, dilembagakan melalui instrumen yang hirarkisnya undang-undang, tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau peraturan perundang undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Pelembagaannya dalam undang-undang sangat tepat, karena kelahiran atau diterbitkannya bentuk-bentuk **extra judicial** tersebut, diterapkan dan diberlakukan dalam **kondisi normal** dan **konvensional**. Sisi **efektifitas** dan **efisiensi** memang terkandung dalam pelembagaan **extra judicial** arbitrase, PUPLN, P4P, Hak Tanggungan, Jaminan Fidusia dan Peradilan Pajak, meskipun diterapkan dalam keadaan normal, serta pengaturannya dalam bentuk undang-undang, dan hal itu dimungkinkan berbentuk undang-undang, karena penerbitannya oleh legislatif tidak bernuansa **emergency** dan **occasional demand**. Lain halnya dengan **extra judicial** yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini sangat bernuansa mendesak sehingga hanya dilembagakan dalam Peraturan Pemerintah, sehingga bentuk formalnya dalam Peraturan Pemerintah dapat diterima sebagai suatu **keharusan** yang tidak dapat dielakkan (**inevitable**);

bahwa sehubungan dengan itu, semestinya pelembagaan **extra judicial** yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 17 tahun 1992, jika dibandingkan dengan bentuk-bentuk **extra judicial** yang diatur dalam undang-undang yang dikemukakan di atas, memang agak bersifat **reduktif**. Akan tetapi namun demikian jika bertitik tolak dari faktor **emergency** dan **occasional demand** pada satu segi serta tujuan penerbitan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 adalah untuk melindungi kepentingan umum untuk mencegah ambruknya perekonomian nasional pada segi lain, dikaitkan pula dengan pelembagaan Hak Uji Materiil bukan dipergunakan sebagai

sabotage by judicial terhadap kebijaksanaan perlindungan kepentingan umum yang dikeluarkan penguasa, maka bentuk **extra judicial** untuk mengeluarkan Surat Paksa yang bertitel eksekutorial maupun kewenangan meletakkan **sita eksekutorial** serta **eksekutorial verkoop** yang dilembagakan dalam Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999, dianggap masih dalam batas toleransi hukum dan keadilan moral (**moral justice**). Bukankah juga pada masa akhir-akhir ini berkembang suatu pandangan yang mendesak perbaikan akses terhadap keadilan (**to improve access to justice**) dengan cara membuat sistem hukum yang tidak **formalistis (making legal system less formal)**, tidak terlampau **legalistik (less legalistic)** pada satu sisi, tetapi lebih terbuka kepada khalayak umum (**more open to the general public**) pada sisi lain;

Menimbang, selanjutnya perlu disinggung mengenai pembatalan perjanjian secara sepihak oleh BPPN. Tidak disangkal bahwa pasal 19 Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 agak menyimpang dari prinsip-prinsip hukum seperti prinsip **kebebasan berkontrak (free of contract)**, terutama pemutusan atau pembatalan perjanjian secara sepihak oleh BPPN. Padahal sesuai dengan ketentuan pasal 1338 KUHPerdara, setiap pembatalan perjanjian harus dilakukan secara **bilateral (secara partai)** atau melalui proses gugat perdata. Dengan demikian sepihak lalu ketentuan pasal 19 Peraturan Pemerintah No.17 tahun 1999 telah melanggar doktrin **lex superior derogat legis inferiori**;

bahwa memang idealnya, terutama dalam keadaan normal terhadap prinsip-prinsip standar, tidak boleh dilahirkan penyimpangan maupun **kompromi**. Akan tetapi terhadap aksioma dimaksud layak diajukan interogasi filosofis yang berbunyi kira-kira begini : apakah tidak layak berfikir sebaliknya, apabila masyarakat, bangsa dan negara menghadapi suatu keadaan

**emergency** tertentu, maka masyarakat, bangsa dan negara dimaksud harus kuat dan dewasa mengembangkan **moralitas kompromi** antara idealisme penegakan prinsip-prinsip dengan tindakan **pragmatisme** demi untuk kepentingan prinsip yang **lebih besar**, dalam hal ini prinsip **kemaslahatan** umum menyehatkan dan memulihkan segera krisis ekonomi yang melanda bangsa dan negara. Kita setuju pada penegakan prinsip, setiap pembatalan perjanjian harus melalui gugatan perdata ke Pengadilan. Akan tetapi prinsip melalui sistem gugat perdata akan **memakan waktu lama (waste of time)**, karena lazimnya penyelesaian ditempuh melalui upaya banding dan kasasi sehingga proses penyelesaiannya memakan waktu bertahun-tahun. Dalam keadaan seperti ini, putusan belum mempunyai kekuatan tetap, kehidupan ekonomi sudah memburuk dan lumpuh;

bahwa dengan demikian, dalam menghadapi gejolak tuntutan perbaikan penyehatan perbankan dan perekonomian yang mendesak (**emergency**) dengan mempergunakan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 sebagai instrumen melalui proses **delegated legislation** yang diterbitkan berdasar **tuntutan keadaan (occasional demand)**, kita perlu belajar dan sadar **menyeimbangkan** suatu kompromistis antara idealisme dengan sikap **pragmatisme**, asalkan kompromistis itu tidak bercorak kesewenang-wenangan tanpa dasar atau **menghalalkan segala cara (by all the means)** secara ekstrim. Jika benar-benar perjanjian yang akan dibatalkan BPPN secara sepihak, sangat mengganggu tindakan dan tugas BPPN yang digariskan dalam pasal 37A Undang-Undang No. 10 tahun 1998 jo pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 atau perjanjian itu secara terang-terangan mengandung unsur **iktikad tidak baik (bad faith)**, pembatalan secara sepihak ditinjau dari segi **keadilan moral (moral justice)** tidak mengandung kesewenangan, meskipun barangkali ditinjau dari segi **keadilan hukum (legal justice)**

kurang dapat dibenarkan. Oleh karena itu dalam penyelesaian permasalahan penyehatan perbankan dan perekonomian yang mendesak ini **perlu dijembatani jurang** antara **legal justice** dan **moral justice** demi kemaslahatan umum;

bahwa memang Mahkamah Agung menyadari, pendapat dan pernyataan hukum yang dipertimbangkan di atas mengandung kontroversi atau paradoks. Namun perlu diingat semakin dalam dan larut kita membahas dan memperdebatkan paradoks antara idealisme dan pragmatisme menghadapi kasus Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 ini, semakin dalam kita terjebak kepada kelemahan dan ketidak berdayaan bangsa dan negara ini mengatasi krisis moneter dan ekonomi yang dihadapi, sehingga tujuan dan maksud **pemerintah** segera mengatasinya akan berubah menjadi **impian hampa**;

bahwa oleh karena itu, tanpa mengingkari kontradiksi yang dikemukakan pada pertimbangan di atas, barangkali ada baiknya disadari ungkapan-ungkapan berikut, agar dapat menempatkan kedudukan Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 dalam proporsi yang tepat. Paradoks ataupun kontroversi dalam kehidupan yang semakin kompleks adalah laksana cuaca yang harus dijalani, bukan untuk dihindari atau dipecahkan dengan sempurna dan memuaskan (**perfect and satisfaction**), karena bagaimanapun niscaya kita tidak pernah mampu memberi pemecahan yang memuaskan serta membuat hal yang sempurna apalagi **pemecahan akhir** yang sempurna dan memuaskan semua pihak;

bahwa sehubungan dengan hal itu, mendekati paradoks atau kontroversi atau inkonsistensi yang dijumpai dalam kasus ini, Mahkamah Agung perlu memperingatkan BPPN agar aspek-aspek yang buruk dalam Peraturan Pemerintah ini harus **dikurangi** dan **dihindari**. Sebaliknya aspek-aspek yang baik mutlak dipergunakan sebagai **petunjuk** dan **pegangan** menuju ke depan.

Sehubungan dengan itu, perlu ditambahkan lagi proporsi berikut : paradoks membuat hidup dan perjuangan menjadi berarti. Jika segala sesuatu masalah tanpa paradoks akan menjemukan dan gerakan serta perubahan ke arah perbaikan akan terhenti. Demikianlah adanya Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999, mengandung paradoks namun paradoks dan kemungkinan inkonsistensi tersebut dapat ditolerir demi untuk tujuan kemaslahatan yang lebih besar. Dengan demikian paradoks tersebut, tidak menjadi paradoks lagi (**the paradoxs, then is no paradoxs any more**);

Menimbang, meskipun Mahkamah Agung berpendapat, ditinjau dari berbagai pendekatan yang dikemukakan, **extra judicial** yang diberikan kepada BPPN oleh Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 masih dapat ditolerir, namun melalui putusan ini Mahkamah Agung **menganjurkan** atau **menyampaikan nasehat (advice)** agar secepatnya Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999 ditingkatkan menjadi undang-undang agar tidak menimbulkan hujatan dan sekaligus memperkuat kedudukan **legitimasi extra judicial** dari BPPN sendiri. Jika Peraturan Pemerintah ini ditingkatkan menjadi undang-undang, barulah benar-benar kekuasaan **extra judicial** yang dimiliki BPPN sebagai **lex specialis** atau **special law** terhadap berbagai undang-undang yang terkait dengan fungsi dan kewenangan **extra judicial** BPPN. Saran yang demikian merupakan **sistem advisor** atau **advicory system** yang perlu dikembangkan pada kewenangan Hak Uji Materiil yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Tidak hanya terbatas mengabulkan permohonan Hak Uji Materiil yang dibarengi perintah **invalidated** (tidak berlaku suatu peraturan perundang-undangan) atau menolak permohonan Hak Uji Materiil tetapi juga dapat mengajukan saran pencabutan atau perubahan bentuk suatu peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan sistem advisor dalam kerangka melaksanakan kewenangan Hak Uji Materiil;

bahwa, sehubungan dengan itu meskipun putusan ini memuat diktum : menolak permohonan keberatan Hak Uji Materiil Pemohon, namun demikian Mahkamah Agung menganjurkan kepada pihak Pemerintah untuk memperhatikan dan tanggap atas saran yang dikemukakan dalam pertimbangan di atas;

Menimbang, bahwa oleh karena permohonan keberatan Hak Uji Materiil ditolak maka kepada Pemohon (in casu: Dewan Pimpinan Pusat Asosiasi Advokat Indonesia) dinyatakan harus membayar biaya perkara;

Memperhatikan, Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, Pasal 11 ayat (4) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No.III/MPR/1978, pasal 26 Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, pasal 31 Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, PERMA No. 1 tahun 1999 tentang Hak Uji Materiil, dan peraturan-peraturan lain yang terkait;

### **MENGADILI**

Menolak permohonan keberatan Hak Uji Materiil yang diajukan oleh : **DEWAN PIMPINAN PUSAT ASSOSIASI ADVOKAT INDONESIA (DPP AAI) terhadap Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1999** tersebut;

Menghukum Pemohon keberatan untuk membayar biaya perkara ini sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Rabu tanggal 1 Desember 1999 oleh M. YAHYA HARAHAHAP, SH. Ketua Muda Mahkamah Agung RI sebagai Ketua Majelis, ACHMAD SYAMSUDDIN, SH. dan ARBIJOTO, SH. Sebagai Hakim-Hakim Anggota dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari **ITU JUGA** oleh Ketua tersebut dengan dihadiri oleh ACHMAD SYAMSUDDIN,

SH. dan ARBIJOTO, SH. Sebagai Hakim-Hakim Anggota serta  
ZAINAL AGUS, SH. Panitera Muda dengan tidak dihadiri  
Pemohon atau Kuasanya.

Anggota-Anggota :

ttd

**ACHMAD SYAMSUDDIN, SH.**

ttd

**ARBIJOTO, SH.**

Panitera Muda,

ttd

**ZAINAL AGUS, SH.**

K e t u a,

ttd

**M. YAHYAHARAHAP, SH.**

**Biaya-biaya :**

1. Materai .....	Rp.	2.000,-
2. Redaksi .....	Rp.	1.000,-
3. Administrasi .....	Rp.	247.000,-
Jumlah .....	Rp.	250.000,-

Untuk salinan  
**MAHKAMAH AGUNG**  
Panitera/Sekretaris Jenderal

ttd.

**PRANOWO, SH**