



SEKOLAH TINGGI HUKUM
INDONESIA JENTERA

**PRAKTIK PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMBENTUKAN
PERATURAN MAHKAMAH AGUNG**

SKRIPSI

**DISUSUN OLEH:
ANNISA EKA FITRIA ISMAIL
101150009**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA
JAKARTA
2019**

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya, Annisa Eka Fitria Ismail,

dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Praktik Pelaksanaan Kewenangan Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung

Bahasa Inggris

Application of the Authority of the Supreme Court in Issuing Supreme Court Regulations

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, Agustus 2019

Annisa Eka Fitria Ismail

101150009

PENGESAHAN PEMBIMBING

**Praktik Pelaksanaan Kewenangan Pembentukan
Peraturan Mahkamah Agung**

Annisa Eka Fitria Ismail

101150009

Jakarta,

2019

Mengetahui

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Erni Setyowati, S.H., M.H.

M. Nur Sholikin, S.H.

PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR

**Praktik Pelaksanaan Kewenangan Pembentukan
Peraturan Mahkamah Agung**

Annisa Eka Fitria Ismail

101150009

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Bivitri Susanti, S.H. LL.M.

ABSTRAK

Ada kenaikan drastis dalam jumlah Peraturan Mahkamah Agung atau PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung dalam tiga tahun terakhir. Tulisan ini melihat hukum yang berlaku mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam menyusun dan menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung dan juga melihat bagaimana Mahkamah Agung menjalankan kewenangannya tersebut, salah satunya dengan melihat dua PERMA yang diterbitkan di tahun 2016. Analisis yang sudah dilakukan menunjukkan bahwa Mahkamah Agung kerap menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung yang melebihi batasan yang diperbolehkan oleh hukum dengan memuat isi hukum materiil dengan alasan demi keadilan atau untuk mengisi kekosongan hukum. Meskipun mungkin memang diperlukan, mengatasi masalah tersebut melalui Peraturan Mahkamah Agung bukan merupakan solusi yang tepat karena dapat, dan telah (sebagaimana ditunjukkan di dalam tulisan ini), menimbulkan tumpang tindih hukum dan tidak didukung dengan proses *checks and balances* yang optimal dan karenanya berpotensi melanggar hak asasi warga negara Indonesia.

Kata Kunci: Peraturan Perundang-undangan, *checks and balances*, Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Agung.

The last three years have shown a dramatic increase in the number of Supreme Court Regulations or PERMA issued by the Indonesian Supreme Court. This paper looks into the law currently in place relating to the authority of the Indonesian Supreme Court when drafting and issuing PERMA and to see how the authority has been implemented by the Indonesian Supreme Court, among others by examining two PERMA issued in 2016. The analysis carried out shows that the Indonesian Supreme Court often issues PERMA in breach of the limits set down by the law, by regulating matters that are of substantive nature, on the basis of justice or to fill the gap in the law. Although needed, dealing with this issue through a PERMA is not the correct solution, as it can, and has (as shown herein), resulted in regulatory overlaps and is not supported with an effective process of checks and balances and therefore may result in a breach of human rights of Indonesian citizens.

Key words: Laws and regulations, checks and balances, Supreme Court, Supreme Court Regulations.

KATA PENGANTAR

Kehidupan sebagai mahasiswa strata satu di Jember adalah keputusan yang saya ambil dengan relatif cepat tanpa pikir panjang. Saat itu waktu empat tahun ke depan terasa amat panjang dan jauh dari pandangan. Namun dalam sekejap waktu empat tahun tersebut terlewati dan saya berada di titik penulisan skripsi ini untuk memenuhi syarat kelulusan menjadi Sarjana Hukum pada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jember.

Syukur Alhamdulillah saya panjatkan ke hadirat Allah SWT karena hanya berkat anugerah dariNya saya memiliki kekuatan, kesabaran dan kesehatan hingga bisa mencapai titik ini. Pengerjaan skripsi ini dan “karir” saya sebagai mahasiswa melibatkan bantuan dan andil dari begitu banyak orang.

Terima kasih sedalam-dalamnya kepada segenap pengajar dan staf di STHI Jember, Bapak Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M. selaku Ketua STHI Jember, Ibu Bivitri Susanti, S.H., LL.M. selaku Wakil Ketua I STHI Jember, Bapak Fajri Nursyamsi, S.H., M.H, selaku Kepala Bidang Studi Konstitusi dan Legisprudensi, dan Bapak Triawan Mardiasa selaku Bagian Administrasi Akademik STHI Jember. Rasa terima kasih yang besar juga saya sampaikan kepada dua dosen pembimbing, Ibu Erni Setyowati, S.H., M.H. dan Bapak M. Nur Sholikin, S.H., untuk bimbingan dan masukannya yang begitu berharga dalam penyusunan skripsi ini.

Kepada teman senasib seperjuangan dalam empat tahun terakhir, Adol, Adil, Al, Ayu, Boim, Gege, Itong, Kipi, Lovina, Martak, Mile, Mherryh, Oji, Sajad, Sandi, Sitis, Suneo dan Tete, terima kasih banyak untuk kebersamaannya, canda tawanya, dan kasih sayangnya. Sesungguhnya saya banyak belajar dari kalian mengenai keberagaman, pertemanan dan

kesabaran tentunya :) Adik-adik angkatan di Jentera yang masih “tertinggal”, Arif, Elvita, Ari, terima kasih untuk kata-kata penyemangat dari kalian yang kerap menjadi penyejuk dan penguat hati saya.

Sahabat-sahabat saya, Telor Ceplok, Macan, *til Jannah til Drop*, Ibu PK, Angels, terima kasih banyak untuk doa, dukungan dan canda tawanya saat hidup terasa rumit.

Empat tahun terakhir tidak mungkin berjalan selancar ini tanpa *support system* saya. Mama, Ayah, Mama Dewi, Papa Bojo, Nadiyya, Faza, Indra, Muti, Andaru, Te Iis, Dede Ei, Bang Ade, keluarga MIP, terima kasih atas semua dukungannya dalam begitu banyak bentuk; doa, kasih sayang, kata semangat, dan juga bantuannya yang memberikan ketenangan hati saat harus meninggalkan anak-anak.

Untuk Sophia dan Lula, semoga Mama bisa jadi contoh bagi kalian bahwa tidak ada akhir untuk belajar. *Last but not least, to Budi, my partner in life and until jannah Insya Allah, thank you for bearing with me in the last four years, for putting up with my grievances and for cheering me on when the tough got going. I could not have done this without you.*

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR	iv
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR SINGKATAN	x
DAFTAR TABEL	xii
BAB I – PENDAHULUAN	1
I. Latar Belakang Masalah	1
II. Pertanyaan Penelitian	4
III. Tujuan Penelitian	5
IV. Kegunaan Penelitian	5
V. Kerangka Pemikiran	6
VI. Metode Penelitian	11
VII. Sistematika Penulisan	13
BAB II - TINJAUAN PUSTAKA	16
I. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Perundang-undangan	16
II. Kewenangan Mahkamah Agung Membentuk Peraturan Perundang-undangan	18
III. Produk Hukum Mahkamah Agung	20
IV. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh Badan Yudikatif di Amerika Serikat dan Belanda	23

BAB III – KEWENANGAN DAN PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG	32
I. Kewenangan Mahkamah Agung dalam Menerbitkan Peraturan Perundang-undangan	32
II. Proses Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung.....	33
BAB IV – IMPLEMENTASI KEWENANGAN MAHKAMAH AGUNG DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG	39
I. Gambaran Umum Implementasi Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung.....	39
II. Analisis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pada Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi.....	44
III. Uji Materiil Terhadap PERMA	53
IV. Alternatif Penyelesaian Masalah.....	56
BAB V - PENUTUP	61
DAFTAR PUSTAKA.....	65
DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	71
RIWAYAT HIDUP.....	73

DAFTAR SINGKATAN

DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi
HIR	: <i>Herziene Indische Reglement</i>
Kemenkumham	: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
KMA	: Ketua Mahkamah Agung
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPU	: Komisi Pengawas Persaingan Usaha
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
Perda	: Peraturan Daerah
PERMA	: Peraturan Mahkamah Agung
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpres	: Peraturan Presiden
Pokja	: Kelompok Kerja
PP	: Peraturan Pemerintah
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
Rapim	: Rapat Pimpinan
RBg.	: <i>Reglement Buiten-gewesten</i>
SCOTUS	: <i>Supreme Court of the United States</i>
SEMA	: Surat Edaran Mahkamah Agung
SK KMA	: Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung
Tap MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

UKP4 : Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian
Pembangunan

UU : Undang-Undang

WRO : *Wet op de Rechterlijke Organisatie*

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Peraturan Mahkamah Agung yang Diterbitkan Pada 2016 Hingga 2018	Hal. 40
Tabel 2	Peraturan yang Diterbitkan <i>Supreme Court of the United States</i>	Hal. 42
Tabel 3	Peraturan yang Diterbitkan <i>Hoge Raad</i>	Hal. 42

BAB I – PENDAHULUAN

I. Latar Belakang Masalah

Trias politica yang dicetuskan oleh Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan suatu negara ke dalam tiga cabang; kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan, kekuasaan eksekutif untuk menjalankan peraturan, dan kekuasaan yudisial untuk mengawasi dan mengadili proses penerapan peraturan. *Trias politica* ini diterapkan di Indonesia dengan cara mengamanatkan kekuasaan legislatif kepada Dewan Perwakilan Rakyat (**DPR**), Majelis Permusyawaratan Rakyat (**MPR**) dan Dewan Perwakilan Daerah; kekuasaan eksekutif kepada Presiden; dan kekuasaan yudikatif kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta lembaga peradilan lain di bawahnya. Teori Montesquieu ini tentunya tidak berhenti di ruang hampa dan seiring berjalannya waktu, pembagian kekuasaan antara tiga cabang kekuasaan tersebut menjadi lebih kabur karena banyaknya institusi yang tidak lagi dapat dikategorisasikan secara jelas atau definit sebagai badan legislatif, eksekutif atau yudikatif¹.

Lembaga seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (**KPPU**) misalnya, menggabungkan tiga cabang kekuasaan dalam satu badan negara, dengan kekuasaan untuk membentuk peraturan sehubungan dengan penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (**UU Anti Monopoli**), kekuasaan untuk mengawasi penerapan UU Anti Monopoli dan peraturan yang dibentuk oleh KPPU sendiri salah satunya dengan melakukan

¹ Bruce Ackerman, “Good-bye, Montesquieu” dalam *Comparative Administrative Law*, peny. Susan Rose-Ackerman dan Peter L. Lindseth (Edward Elgar: 2010), hlm. 129.

penyelidikan kasus dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat, dan kemudian memeriksa dan mengadili dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat tersebut melalui putusan KPPU yang bersifat mengikat.

Mahkamah Agung adalah lembaga yang diberikan tugas oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (**UUD 1945**) untuk menjalankan kekuasaan kehakiman², dan kekuasaan kehakiman ini diartikan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan³. Meskipun pada dasarnya merupakan badan yudisial, Mahkamah Agung juga diberikan peran menyusun peraturan perundang-undangan, dan fungsi Mahkamah Agung inilah yang akan dijadikan fokus skripsi ini.

Pasal 24A UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan wewenang lainnya yang diberikan undang-undang. Undang-undang yang memberikan “wewenang lain” tersebut salah satunya adalah Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (**UU MA**). UU MA menentukan bahwa Mahkamah Agung diberikan wewenang antara lain untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan⁴ dan juga untuk memberi petunjuk, tegoran,

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

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 24 ayat (1).

⁴ Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang

atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan⁵. UU MA juga menyatakan bahwa Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam UU MA tersebut⁶.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam membentuk peraturan dan statusnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dijelaskan lebih dalam di Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (**UU No. 12/2011**). Menurut UU No. 12/2011, peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (**Tap MPR**), Undang-Undang (**UU**) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (**Perppu**), Peraturan Pemerintah (**PP**), Peraturan Presiden (**Perpres**), Peraturan Daerah (**Perda**) Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota⁷. Selain ketujuh instrumen hukum tersebut, UU No. 12/2011 lebih lanjut menyatakan bahwa instrumen lain yang diterima sebagai peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang ditetapkan oleh lembaga lain, termasuk Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi⁸. Peraturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan⁹.

Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Ps. 32 ayat (3).

⁵ Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Ps. 32 ayat (4).

⁶ Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Ps. 79.

⁷ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 7 ayat (1).

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

⁹ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 8 ayat (2).

Landasan-landasan hukum di ataslah yang digunakan oleh Mahkamah Agung sebagai dasar untuk mengeluarkan berbagai produk hukum dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung (**PERMA**), Surat Edaran Mahkamah Agung (**SEMA**), Fatwa Mahkamah Agung dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung (**SK KMA**). PERMA merupakan suatu bentuk peraturan dari prinsip Mahkamah Agung yang ditujukan ke seluruh jajaran peradilan tertentu yang berisi ketentuan bersifat hukum acara peradilan¹⁰. Tulisan ini akan melihat kedudukan PERMA dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dan juga tata cara dan kewenangan Mahkamah Agung dalam menyusun PERMA. Selain itu, sebagai gambaran praktik pelaksanaan kewenangan tersebut oleh Mahkamah Agung, tulisan ini akan menyoroiti dua PERMA yang diterbitkan di tahun 2016 untuk melihat kesesuaian pelaksanaan kekuasaan oleh Mahkamah Agung dengan batasan dan kewenangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

II. Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian yang dicoba dijawab dalam tulisan ini adalah sebagai berikut. Pertama, seperti apakah kewenangan Mahkamah Agung dalam pembentukan PERMA? Kedua, bagaimanakah pada praktiknya kewenangan pembentukan PERMA tersebut dijalankan oleh Mahkamah Agung?

¹⁰ Henry P. Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktek Sehari-hari*, (Pustaka Sinar Harapan: Jakarta, 2001), hlm. 144.

III. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mencoba menjawab dua pertanyaan penelitian di atas. Sehubungan dengan pertanyaan pertama mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam pembentukan PERMA, penulis akan melihat letak PERMA dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan juga proses yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam membentuk PERMA. Sehubungan dengan pertanyaan kedua mengenai praktik pelaksanaan kewenangan pembentukan PERMA oleh Mahkamah Agung, penulis akan melihat bagaimana Mahkamah Agung menjalankan kewenangannya membentuk PERMA, dari jumlah dan topik PERMA yang diterbitkan dan juga dengan menganalisis isi dua PERMA yang diterbitkan di tahun 2016. Contoh konkrit pelaksanaan kewenangan oleh Mahkamah Agung ini diharapkan dapat memberikan pemahaman lebih mengenai apakah Mahkamah Agung menjalankan kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan dan batasan yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

IV. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat mengingatkan kembali kepada Mahkamah Agung mengenai hal-hal apa yang sebenarnya menjadi masuk lingkup tanggung jawab mereka terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun merupakan lembaga yudisial tertinggi di Indonesia, Mahkamah Agung tentunya tetap harus tunduk pada batasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini diharapkan berguna bagi masyarakat untuk dapat melihat berbagai produk hukum yang diterbitkan Mahkamah Agung secara lebih kritis, untuk tidak semata-mata menerima tanpa melihat apakah produk hukum tersebut sesuai dengan lingkup wewenang Mahkamah Agung. Selain itu, solusi yang akan ditawarkan diharapkan dapat menjadi pertimbangan untuk mengatasi kekosongan hukum yang dicoba untuk diselesaikan oleh Mahkamah Agung melalui pembentukan peraturan Mahkamah Agung dan memperkuat proses *checks and balances* terhadap PERMA.

V. Kerangka Pemikiran

A. Teori Pembagian Kekuasaan, *Trias Politica* dan *Checks and Balances*

Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu atau yang lebih dikenal sebagai Montesquieu adalah seorang filsuf sosial politik Perancis yang melahirkan istilah "*trias politica*" atau "pemisahan kekuasaan" dalam tulisannya yang berjudul *Spirit of the Laws*. Dalam *Spirit of the Laws*, Montesquieu mengedepankan isu bahwa kewenangan politik negara secara idealnya terbagi menjadi tiga kekuasaan yang berbeda; legislatif, eksekutif dan yudikatif. Untuk mencapai kebebasan politik, menurut Montesquieu pemerintah harus didirikan sebagaimana rupa sehingga seseorang tidak lagi takut terhadap orang lain. Apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif berada di pihak yang sama, maka menurutnya tidak akan tercapai kebebasan, karena saat pemimpin menerbitkan hukum yang bersifat tirani, maka mereka

juga akan menjalankan hukum tersebut dengan cara tirani¹¹. Kebebasan juga tidak akan tercapai apabila kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari legislatif atau eksekutif. Apabila kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka hidup dan kebebasan subyek negara akan tunduk pada keadilan yang dilaksanakan secara sewenang-wenang, karena hakim yang mengadili juga merupakan perumus kebijakan. Sedangkan apabila kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim dapat bertindak dengan penuh kekerasan dan penindasan¹² dalam menjalankan dan kemudian menginterpretasikan hukum. Montesquieu bahkan dengan amat tegas menyatakan bahwa “*there would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals*”¹³.

Meskipun adanya teori pemisahan kekuasaan tersebut, ada juga para pihak yang berpendapat bahwa persyaratan pembagian kekuasaan pemerintahan ke tiga badan kekuasaan harus dimaknai secara liberal dan tidak diartikan secara kaku¹⁴, sehingga tujuan konstitusi (dalam hal ini konstitusi Amerika Serikat) bukanlah untuk mencapai pemisahan sepenuhnya ketiga cabang kekuasaan tersebut¹⁵. Montesquieu juga dianggap tidak bermaksud bahwa badan legislatif dan badan eksekutif tidak boleh memiliki pengaruh atau kendali akan tindakan

¹¹ Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (Kitchener: Batoche Books, 2001), hlm. 173, diakses 31 Oktober 2018, <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/montesquieu/spiritoflaws.pdf>.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, hlm. 174.

¹⁴ Tyrrell Williams, “The Source of Authority for Rules of Court Affecting Procedure”, *Washington University Law Review*, 22 Wash. U. L. Q. 459 (1937), hlm. 475, diakses 21 November 2018, https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4340&context=law_lawreview.

¹⁵ *Ibid.*

satu sama lain, namun hanya bahwa tidak ada satu badan pun yang boleh melaksanakan seluruh kekuasaan dari badan lain¹⁶.

Mengalir dari teori pemisahan kekuasaan ini adalah prinsip *checks and balances*, yaitu keadaan di mana tiap cabang kekuasaan saling mengendalikan dan mengimbangi satu sama lain, sehingga diharapkan bahwa tidak akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh masing-masing pemegang kekuasaan yang seharusnya bersifat independen satu sama lain¹⁷.

B. Teori Kekuasaan Kehakiman

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah salah satu cara untuk mencegah tindakan kesewenang-wenangan oleh pemerintah dan sebagai cara untuk menjamin dan melindungi warga negara, karena produk hukum dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh manusia seringkali hadir dalam bentuk yang tidak sempurna¹⁸. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu ciri yang dianggap penting dalam setiap negara demokrasi yang berdasar hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak¹⁹.

Karena pentingnya cabang kekuasaan ini, maka Amandemen Ketiga UUD 1945 kemudian menegaskan sifat dan karakter kekuasaan kehakiman yang

¹⁶ Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, dikutip dalam A. W. Bradley dan K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (London dan New York: Longman, 1997), hlm. 90.

¹⁷ John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London, Macmillan, 1989), hlm. 53-54, dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), 2006, hlm. 21.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *supra note* 17, hlm. 46.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 47.

diharapkan ada di Indonesia dengan menyatakan bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”²⁰. Hal ini ditekankan kembali dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (**UU Kekuasaan Kehakiman**) yang menyatakan bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”²¹. Peradilan tersebut dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”²² dan dengan menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila²³.

C. Teori Peraturan Perundang-undangan

Bagir Manan mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum; merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan; merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, yang artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 24 ayat (1).

²¹ Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ps. 1 angka 1.

²² Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ps. 2 ayat (1).

²³ Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ps. 2 ayat (2).

konkret tertentu; dan merupakan *wet materiele zin* atau undang-undang material²⁴.

Juga menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan memiliki dua fungsi, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal²⁵. Fungsi internal berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam sistem hukum, yang menjalankan fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi, dan kepastian hukum; dan fungsi eksternal berkaitan dengan fungsi perubahan, stabilisasi dan kemudahan²⁶. Selain dari segi ini, fungsi peraturan perundang-undangan juga dapat dilihat dari fungsi filosofis yang harus mencapai tujuan keadilan, fungsi sosiologis untuk mencapai tujuan kemanfaatan, dan fungsi yuridis untuk mencapai tujuan kepastian hukum²⁷.

UU No. 12/2011 menentukan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan dasar asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas yang dijabarkan dalam Pasal 5 yang meliputi asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan²⁸.

²⁴ Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, dikutip dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan – Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007), hlm. 10-11.

²⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 20.

²⁶ *Ibid*, hlm. 21.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 5.

VI. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dilakukan dalam menyusun skripsi ini adalah metode kualitatif, karena fokus dari masalah yang akan diteliti adalah perilaku manusia, dalam hal ini para hakim Mahkamah Agung. Penelitian yang dilakukan bersifat normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum dan penerapannya. Penelitian ini juga bersifat kualitatif dengan pendekatan deskriptif-kualitatif. Pada penelitian ini, setelah peneliti mengumpulkan data dalam melalui penelitian berbagai macam literatur, data tersebut kemudian dianalisis lebih mendalam lagi sehingga membentuk kesimpulan yang menjawab persoalan sebagaimana dirumuskan dalam rumusan masalah penelitian.

Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah studi kepustakaan dan studi kasus. Sumber data studi kepustakaan yang didapatkan berupa literatur-literatur mengenai lembaga yudisial, kewenangan lembaga yudisial, teori kewenangan lembaga yudisial, dan juga teori pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Selain itu, penulis juga melakukan studi kepustakaan terhadap beberapa PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung di tahun 2016 untuk melihat bagaimana kekuasaan pembentukan PERMA yang ditentukan oleh undang-undang dijalankan oleh Mahkamah Agung.

Sumber data studi kepustakaan banyak diperoleh dari bahan hukum primer, di antaranya UUD 1945, peraturan perundang-undangan mengenai Mahkamah Agung dan kewenangannya, seperti UU MA, UU Kekuasaan Kehakiman, UU No. 12/2011, dan juga berbagai PERMA yang telah diterbitkan oleh Mahkamah Agung terutama sejak tahun 2016. Beberapa sumber hukum internasional juga akan dipelajari untuk melihat

bagaimana kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dijalani oleh lembaga peradilan tertinggi di negara lain seperti Amerika Serikat dan Belanda. Konteks dunia ini dianggap perlu untuk dibaca dan dipahami karena Indonesia tidak hidup di ruang vakum, dan hukum di Indonesia semestinya mengindahkan apa yang menjadi standar atau praktik internasional.

Selain itu, penulis juga telah melihat bahan hukum sekunder yang sifatnya memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer tersebut seperti hasil-hasil penelitian terutama mengenai pembagian kekuasaan negara, teori kekuasaan yudikatif, dan juga kritik terhadap produk hukum Mahkamah Agung.

Selain studi kepustakaan, penulis juga telah melakukan studi lapangan dengan melakukan wawancara dengan narasumber dari Mahkamah Agung, yaitu DY Witanto, Hakim Yustisial Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat (**Humas**) dari Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan juga Yunus Husein, yang selain menjadi Kepala STHI Jentera, juga merupakan bagian dari tim pembentuk salah satu PERMA yang akan dibahas di bawah. Penulis juga telah melakukan studi kasus dengan melakukan pengumpulan data-data dan informasi yang berkaitan dengan produk-produk hukum Mahkamah Agung yang telah dipilih untuk diteliti.

Sebagai bentuk penelitian hukum normatif, setelah dikumpulkan, data kemudian dikelola dengan melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum dan hasil studi lapangan untuk memudahkan analisis dan konstruksi. Dalam menganalisis data tersebut, penulis telah mengidentifikasi berbagai PERMA yang dianggap melanggar peraturan perundang-undangan yang secara struktural berada di tingkatan di atasnya,

peraturan perundang-undangan yang dianggap dilanggar oleh produk hukum Mahkamah Agung tersebut, dan juga melakukan sedikit perbandingan dengan sifat produk hukum lembaga yudisial tertinggi di negara lain seperti di Amerika Serikat dan Belanda²⁹.

Prosedur pengumpulan data dilakukan melalui pencarian buku di perpustakaan Daniel S. Lev, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan juga koleksi pribadi, penelusuran *website* Mahkamah Agung untuk berbagai produk hukum Mahkamah Agung, dan juga penelusuran berbagai artikel-artikel di jurnal dalam negeri maupun luar negeri seperti di Hukumonline.com maupun *database* atau bank data seperti Westlaw dan Lexis Nexis.

VII. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut.

A. Bab I – Pendahuluan

Bab ini memuat beberapa hal termasuk latar belakang dari Mahkamah Agung lembaga yudisial yang merupakan salah satu dari badan yudisial di Indonesia. Bab ini juga telah menjelaskan sedikit teori pembagian kekuasaan antara badan legislatif, badan eksekutif dan juga badan yudisial dalam suatu negara, bagaimana badan legislatif bertugas membuat peraturan, badan eksekutif bertugas untuk menjalankan peraturan tersebut, dan pilar ketiga adalah badan

²⁹ *Supreme Court* di Amerika Serikat diberikan kekuasaan untuk membuat peraturan melalui *Act* tanggal 19 Juni 1934 dan *Hoge Raad* di Belanda diberikan kekuasaan untuk membentuk *Reglementen* dan *Rolreglementen* yang mengatur hukum acara *Hoge Raad* secara umum dan prosedur per kamar di *Hoge Raad*.