

BAB III – KEWENANGAN DAN PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN

MAHKAMAH AGUNG

I. Kewenangan Mahkamah Agung dalam Menerbitkan Peraturan Perundang-undangan

UU MA pada Pasal 79 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 Undang-undang ini.” Pasal tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasannya sebagai berikut:

“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. Dengan Undang-undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam Undang-undang ini.

Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-undang. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan Undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya ataupun pembagian beban pembuktian.”

Berdasarkan ketentuan UU MA tersebut di atas, peraturan perundang-undangan yang boleh diterbitkan Mahkamah Agung dibatasi dengan beberapa parameter. *Pertama*, bahwa peraturan tersebut hanya diterbitkan untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum. *Kedua*, bahwa peraturan tersebut diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan dan demikian merupakan bagian dari hukum acara. *Ketiga*, bahwa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan Mahkamah Agung tersebut tidak mengatur mengenai hak dan kewajiban warga negara atau mengenai pembuktian. Berdasarkan parameter tersebut di atas, peraturan ini seharusnya bersifat administratif, untuk melengkapi kekosongan yang tidak terjangkau atau terisi oleh pengaturan mengenai hukum acara yang ada. Namun, sebagaimana yang akan

dibahas dalam Bab IV, batasan isi PERMA yang ditetapkan dalam parameter di atas kadang dilewati atau dilanggar dalam PERMA yang diterbitkan Mahkamah Agung, sehingga produk hukum yang dihasilkan tidak lagi sekedar mengisi kekosongan dalam hukum acara sistem peradilan, namun berdampak menciptakan norma hukum baru yang seharusnya berada di luar lingkup kekuasaan Mahkamah Agung sebagai badan yudisial.

II. Proses Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung

UU No. 12/2011 mengatur proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum yang meliputi enam tahap; perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan⁸⁹. Meskipun demikian, tidak semua ketentuan mengenai tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam UU No. 12/2011 mengatur mengenai produk peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung.

Menurut UU No. 12/2011, **perencanaan** penyusunan peraturan perundang-undangan selain dari UUD 1945, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota merupakan wewenang dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi dan instansi masing-masing⁹⁰, dan perencanaan tersebut ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun⁹¹. Dalam hal Mahkamah Agung, perencanaan PERMA maka merupakan wewenang Mahkamah Agung dan disesuaikan dengan kebutuhan Mahkamah Agung setiap tahunnya.

⁸⁹ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Bab IV – X.

⁹⁰ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 43 ayat (1) dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 44 ayat (1).

⁹¹ Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 43 ayat (2) dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ps. 44 ayat (3).

Selanjutnya, UU No. 12/2011 tidak mengatur mengenai proses berikut pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Mahkamah Agung yaitu penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan penyebarluasan juga tidak diatur, meskipun teknis penyusunan ditentukan dalam Lampiran II dari UU No. 12/2011 tersebut.

Karena tidak dimuat dalam UU No. 12/2011, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung merujuk pada beberapa dokumen lain, salah satunya Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung Nomor: MA/SEK/07/SK/III/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Mahkamah Agung Republik Indonesia (**Keputusan Sekretaris MA No. 7/2006**), yang menyatakan bahwa proses administrasi PERMA merupakan bagian dari kewenangan Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dan komunikasi kepada masyarakat mengenai kegiatan-kegiatan Mahkamah Agung serta melaksanakan kegiatan-kegiatan di bidang perpustakaan, teknologi, informatika, pendokumentasian dan pendistribusian peraturan di lingkungan Mahkamah Agung⁹².

Keputusan Ketua MA No. 57/2016 yang disebut di atas juga memuat pedoman penyusunan kebijakan Mahkamah Agung, dalam hal ini PERMA, SEMA dan Surat Keputusan. Sehubungan dengan PERMA, Keputusan Ketua MA No. 57/2016 mengatur bahwa PERMA adalah peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara⁹³ dan bahwa Ketua Mahkamah Agung adalah pejabat yang berwenang menetapkan dan menandatangani PERMA⁹⁴. Selain itu

⁹²Riki Perdana Raya Waruwu, "Penerapan Asas Fiksi Hukum dalam PERMA", *Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Mahkamah Agung-RI*, 31 Agustus 2017, diakses 6 Mei 2019, https://jdih.mahkamahagung.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=139:penerapan-asas-fiksi-hukum-dalam-perma&catid=9:kegiatan&Itemid=24.

⁹³ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 13 April 2016, Lampiran paragraf 1.A.

⁹⁴ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 13 April 2016, Lampiran paragraf 1.B.

susunan PERMA harus memuat hal-hal seperti Kepala dengan gambar lambang negara, judul PERMA, Konsiderans, Dasar Hukum, Diktum, Batang Tubuh, Penutup dan Lampiran apabila diperlukan⁹⁵. Keputusan Ketua MA No. 57/2016 juga menentukan ukuran kertas, margin, jenis huruf yang digunakan untuk naskah PERMA⁹⁶, proses pemberian nomor dan pengundangan⁹⁷, dan juga distribusi⁹⁸ dari PERMA itu sendiri. Terakhir, Keputusan Ketua MA No. 57/2016 melampirkan format dari suatu PERMA dan lampiran suatu PERMA.

Sebagaimana bisa dilihat di atas, Keputusan Ketua MA No. 57/2016 hanya mengatur proses pembentukan PERMA setelah isi PERMA tersebut disetujui, tidak membahas mengenai alur inisiasi, penyiapan rancangan, pembahasan maupun finalisasi isi suatu PERMA. Karena UU No. 12/2011 juga tidak mengatur mengenai hal ini secara spesifik mengenai peraturan perundang-undangan yang diterbitkan Mahkamah Agung (tidak seperti suatu Undang-Undang yang proses pembentukannya secara lebih detail digambarkan dalam UU No. 12/2011), maka ada kekosongan hukum dalam pengaturan pembentukan suatu PERMA oleh Mahkamah Agung.

Untuk mencoba menjawab ini, penulis melakukan wawancara dengan DY Witanto, Hakim Yustisial Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Mahkamah Agung RI, pada 10 Mei 2019. Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Mahkamah Agung ini merupakan biro yang diberi

⁹⁵ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 13 April 2016, Lampiran paragraf 1.C.

⁹⁶ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 13 April 2016, Lampiran paragraf 1.D.

⁹⁷ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 13 April 2016, Lampiran paragraf 1.E.

⁹⁸ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 13 April 2016, Lampiran paragraf 1.F.

kewenangan dalam Keputusan Sekretaris MA No. 7/2006 yang disebut di atas untuk melaksanakan proses administrasi PERMA. Saat ditanya mengenai keberadaan *standard operating procedure* atau SOP pembentukan PERMA, DY Witanto menyatakan sendiri bahwa tidak ada SOP tertulis yang digunakan dalam pembentukan PERMA, meskipun pada umumnya Mahkamah Agung mengacu pada proses dalam UU No. 12/2011. Beliau mengakui bahwa belum ada suatu pedoman pembentukan PERMA yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung, meskipun rancangan pedoman tersebut pernah dirancang oleh Mahkamah Agung namun tidak pernah diresmikan. Pada praktiknya, proses pembentukan PERMA oleh Mahkamah Agung dilaksanakan dengan proses yang sudah berjalan tanpa pedoman tertulis.

Pada dasarnya, menurut DY Witanto, ada tiga sumber inisiatif pembentukan PERMA; pertama, berdasarkan perintah Undang-Undang; kedua, menurut inisiatif internal berdasarkan kebutuhan yang dirasakan oleh Mahkamah Agung sendiri; dan ketiga, menurut inisiatif pihak eksternal, saat penegak hukum yang memerlukan prosedur hukum acara yang dirasakan belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Contoh dari PERMA yang berasal dari inisiatif pihak eksternal adalah Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi (**PERMA No. 13/2016**) yang merupakan sebagai PERMA yang diterbitkan berdasarkan inisiatif atau permintaan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (**KPK**) dan Kejaksaan Agung karena dianggap bahwa penanganan kasus tindak pidana yang tersangkanya adalah korporasi belum diatur oleh hukum acara yang ada. Suatu inisiatif PERMA dapat dan akan ditolak oleh KMA apabila isinya berbenturan dengan wewenang dengan institusi lain.

Saat suatu inisiatif hadir, penggagas PERMA akan mengirimkan surat kepada Ketua Mahkamah Agung (**KMA**), dan berdasarkan ini KMA kemudian akan membentuk suatu

kelompok kerja (**Pokja**) yang keanggotannya disesuaikan dengan substansi dari PERMA yang akan dibentuk tersebut, sebagai contoh, apabila isi PERMA berhubungan dengan hukum acara pidana, maka ketua kamar pidana Mahkamah Agung akan memimpin Pokja PERMA tersebut. Selain itu, apabila inisiatif pembentukan PERMA berasal dari pihak eksternal, maka KMA akan mengundang perwakilan pihak eksternal tersebut untuk menjadi bagian dari Pokja. Deputi Penindakan KPK misalnya, dikatakan menjadi bagian dari Pokja dari PERMA No. 13 tahun 2016 tentang Tindak Pidana Korporasi.

Pokja inilah yang kemudian akan menyusun Naskah Akademik dan rancangan atau *draft* PERMA. Setelah selesai disusun oleh Pokja, Naskah Akademik dan rancangan PERMA akan diserahkan oleh Pokja kepada Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung yang akan memformulasikan norma-norma rancangan PERMA tersebut agar sesuai dengan sistematika peraturan perundang-undangan dan juga melakukan harmonisasi isi PERMA yang dimaksud. Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung akan menyiapkan analisis dan penyesuaian rancangan PERMA dengan peraturan perundang-undangan yang lain dan juga kebijakan pemerintah yang ada. Setelah menyelesaikan proses harmonisasi, Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung kemudian akan menyiapkan suatu memorandum yang memuat rangkuman isi rancangan PERMA. Memorandum dan PERMA yang dimaksud kemudian akan dibahas dan dipertimbangkan dalam rapat pimpinan (**Rapim**) Mahkamah Agung yang dihadiri seluruh pimpinan Mahkamah Agung dan juga pemrakarsa PERMA.

Setelah disetujui dalam Rapim Mahkamah Agung, PERMA kemudian akan ditandatangani oleh KMA dan diserahkan kembali ke Biro Hukum dan Humas yang akan melakukan koreksi terhadap rancangan PERMA berdasarkan usulan dari hasil Rapim Mahkamah Agung. Setelah proses ini selesai, rancangan PERMA akan diserahkan kepada Kementerian Hukum dan Hak

Asasi Manusia (**Kemenkumham**). Kemenkumham yang kemudian akan melakukan harmonisasi isi PERMA sebelum mengundang PERMA tersebut di Berita Negara.

Proses pembentukan PERMA di atas tertuang dalam bagan berikut:

