

### **BAB III**

#### **GAMBARAN SEBELUM PEMBERLAKUAN PERATURAN**

##### **MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1 TAHUN 2019**

#### **A. Peraturan Mahkamah Agung Sebagai Landasan Hukum Dalam Peradilan**

Peraturan Mahkamah Agung atau PERMA merupakan sebuah bentuk peraturan yang berisi ketentuan bersifat Hukum acara. Sedangkan, Surat Edaran Mahkamah Agung atau SEMA bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi.<sup>1</sup>

Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung sebagai produk hukum Mahkamah Agung pada dasarnya mengikat internal lembaga pengadilan yang berada dibawah naungan Mahkamah Agung, dengan demikian maka keberadaan suatu Peraturan Mahkamah Agung hanya berlaku dan bersifat mengikat bagi lembaga pengadilan. 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 tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan Hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan (Pasal 27 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, Pasal 79 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985) dan

---

<sup>1</sup> Henry P. Panggabean, *Fungsi mahkamah agung dalam praktek sehari-hari*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2001), 144.

Mahkamah Agung dapat membuat peraturan acara sendiri bilamana dianggap perlu untuk mencukupi Hukum acara yang sudah diatur Undang-undang.<sup>2</sup>

## **B. Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Pada pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa, Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Hal ini berarti Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang berkedudukan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan bagi setiap warga negara dalam mencari keadilan. Hakikat dan fungsi Mahkamah Agung berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi.<sup>3</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, pada pasal Pasal 24 A ayat (1) menjelaskan bahwa, kewenangan dari Mahkamah Agung ialah mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-

---

<sup>2</sup> Anistia Ratenia Putri Siregar, “Eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan Dan Jumlah Denda Dalam Kuhp Pada Peradilan Pidana”, *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, 2013, 15.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), 241.

undang. Dapat dipahami bahwa Mahkamah Agung diberikan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang salah satunya yaitu untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan Mahkamah Agung adalah peraturan yang ditujukan kepada semua tingkatan pengadilan tertentu yang memuat ketentuan hukum acara. Berdasarkan lampiran putusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia bahwa Peraturan Mahkamah Agung merupakan peraturan yang memuat ketentuan hukum acara.<sup>4</sup>

Bentuk peraturan yang dibuat oleh lembaga independen seperti Mahkamah Agung tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan umum yang tunduk pada hierarki hukum berdasarkan tatanan peraturan perundang-undangan yang biasa. Oleh karena itu, kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus tersebut lebih tepat disebut sebagai peraturan-peraturan yang bersifat lebih khusus (*lex specialis*).<sup>5</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan pada Pasal 7 bahwa jenis, hierarki, berdasarkan tata urutan tertingginya yaitu: Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan

---

<sup>4</sup> Henry P. Panggabean. *Fungsi Mahkamah Agung...*, 144.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cet. 11, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016), 207.

Rakyat, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hirarki yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah hierarki setiap jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari pasal di atas, dapat dipahami bahwa Peraturan Mahkamah Agung tidak termasuk kedalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan. Namun dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjelaskan, jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Hal ini berarti peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung merupakan salah satu peraturan yang diakui keberadaannya.

Pada ayat selanjutnya, yaitu pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 kembali menyebutkan persyaratan yang harus dipenuhi agar

peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat yaitu, harus diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Mengenai kalimat “dibentuk berdasarkan kewenangan” perlu merujuk kembali pada fungsi dan kewenangan Mahkamah Agung dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung pasal 79 yang berbunyi, 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. Artinya undang-undang memberikan celah dan kewenangan bagi Mahkamah Agung untuk mengisi atau mengatur segala sesuatu yang menyangkut penyelenggaraan peradilan demi kelancaran jalannya peradilan itu sendiri. Jika dalam perjalanan peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu perkara, maka Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi atau mengisi kekurangan atau kekosongan tersebut. Dengan undang-undang ini, Mahkamah Agung berwenang untuk menentukan pengaturan tentang cara menyelesaikan suatu masalah yang belum atau tidak diatur dalam undang-undang.

Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang atau lembaga legislatif. Penyelenggaraan peradilan sebagaimana dimaksud dalam

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian, Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak juga mengatur sifat, kekuatan alat pembuktian dan penilaian atau pembagian beban pembuktian.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan Mahkamah Agung adalah peraturan dibawah undang-undang. Dalam penelitian ini, berdasarkan alasan normatif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara jelas menjelaskan dalam pasal 8 ayat (2) bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung diakui sepanjang memenuhi persyaratan berdasarkan kewenangan. Peraturan Mahkamah Agung terkhusus Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 merupakan peraturan yang diakui sebagai jenis peraturan perundang-undangan dan bukan merupakan suatu undang-undang. Mengingat acara persidangan telah diatur oleh HIR dan Rbg, Pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Agung secara khusus mengatur tentang persidangan elektronik yang sebelumnya belum di atur dalam HIR dan RBG, sehingga Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 ini berlaku sebagai pelengkap dari peraturan hukum acara perdata dimana pengaturannya belum diatur dalam HIR dan Rbg.

### **C. Sebelum Pemberlakuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019**

Hukum acara perdata Indonesia yang berlaku saat ini berasal dari zaman Pemerintahan Hindia Belanda dan masih dipertahankan keberadaannya. Karena setelah Indonesia merdeka sampai sekarang masih belum memiliki Hukum Acara sendiri. *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) dan *Reglement Buitengewesten* (RBg) yang merupakan warisan Pemerintahan Hindia Belanda masih tetap berlaku sebagai peraturan hukum acara di muka pengadilan untuk semua golongan penduduk (semua warga negara Indonesia).<sup>6</sup>

Dalam hukum acara perdata Indonesia, selain berlakunya HIR dan RBg, juga berlaku ketentuan yang bersumber dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan undang-undang lain yang secara khusus mengatur hukum acara perdata. Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA), atau Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia (SEMA) untuk setiap perubahan atau penambahan terhadap ketentuan hukum acara hukum perdata di Pengadilan Negeri. Kemudian ada jawaban resmi Mahkamah Agung terhadap permasalahan yang dihadapi dalam praktik beracara di Pengadilan Negeri, jawaban tersebut dirangkum dan diterbitkan dalam bentuk buku. Oleh karena itu, baik PERMA, SEMA, dan buku-buku tersebut sering dijadikan pedoman, tidak hanya oleh advokat tetapi juga oleh hakim ketika menyelesaikan perkara di Pengadilan Negeri.

---

<sup>6</sup> R. Benny Rijanto, *Hukum Acara Perdata: Sejarah, Sumber, dan Asas-asas Hukum Acara Perdata*, (Jakarta, Universitas Terbuka, 2015), 17.

Pada tanggal 19 Agustus 2019 Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Pengadilan Secara Elektronik (PERMA No. 1/2019). Hal tersebut merupakan salah satu pelaksanaan hukum acara perdata di Indonesia yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam rangka menghadapi arus perkembangan teknologi dan informasi.

Penerapan Peraturan Mahkamah Agung tersebut menimbulkan beberapa kontradiksi terhadap ketentuan penting dalam HIR yang sebelumnya masih dipertahankan di persidangan. Perubahan ketentuan beracara di pengadilan antara lain mengenai asas sidang terbuka untuk umum yang dianut oleh HIR. Demikian pula pembacaan putusan pengadilan negeri harus dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum. Berdasarkan asas tersebut, secara teknis persidangan harus dilakukan secara terbuka untuk umum, artinya masyarakat diperbolehkan untuk menghadiri, menyaksikan, dan mendengarkan proses persidangan di Pengadilan.<sup>7</sup>

Dalam pasal 13 Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman juga menyatakan bahwa:

1. Semua sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali undang-undang menentukan lain.
2. Putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

---

<sup>7</sup> Bernadette Mulyati Waluyo, "Asas Terbuka Untuk Umum Dan Kehadiran Fisik Para Pihak Dalam Sidang Di Pengadilan Negeri Pasca Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan* 6, no. 1, 2020. 238.



3. Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Berdasarkan undang-undang diatas, maka semua pemeriksaan sidang dan pembacaan putusan di Mahkamah Konstitusi, Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer harus dilakukan dalam sidang secara terbuka. Jika kalimat “terbuka untuk umum” diartikan sebagai persidangan dapat dihadiri dan disaksikan secara fisik atau langsung, maka proses persidangan secara elektronik jelas tidak memenuhi asas sidang terbuka untuk umum dan menghilangkan kondisi tersebut.

Makna kehadiran fisik para pihak yang bersengketa dalam hukum Acara Perdata juga menegaskan bahwa apabila penggugat tidak hadir walaupun telah dipanggil secara patut, sedangkan tergugat hadir, maka untuk kepentingan tergugat harus dijatuhkan putusan. Hal ini berarti gugatan penggugat dinyatakan gugur kemudian penggugat dihukum membayar biaya perkara sesuai ketentuan pasal 124 HIR dan 148 RBg. Sebaliknya apabila dalam sidang pertama yang telah ditentukan oleh hakim, tergugat tidak hadir dan tidak mengirimkan wakilnya untuk menghadap sidang walaupun ia telah dipanggil secara patut oleh juru sita, maka gugatan penggugat dikabulkan dan diberikan putusan di luar kehadiran atau *verstek*, kecuali jika gugatan itu bertentangan dengan hak atau tidak beralasan sesuai pasal 125 HIR dan 149 RBg.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2005), 22-25.

Terkait dengan berlakunya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019, pada pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 mengatur bahwa pembacaan putusan/penetapan pengadilan negeri dilakukan secara elektronik. Ketentuan ini jelas bertentangan atau melanggar asas persidangan terbuka untuk umum sebagaimana diatur dalam pasal 13 undang-undang tentang kekuasaan kehakiman. Pelanggaran terhadap asas ini dapat mengakibatkan batalnya putusan hakim yang mengadili perkara yang bersangkutan.

Namun, Pasal 27 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 menyatakan bahwa persidangan secara elektronik yang dilakukan melalui sistem informasi pengadilan di jaringan internet publik secara hukum telah memenuhi asas dan ketentuan persidangan terbuka untuk umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian juga pada pasal 26 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa putusan/penetapan yang diucapkan oleh hakim/ketua hakim secara elektronik secara hukum telah memenuhi asas dan ketentuan persidangan terbuka untuk umum. Artinya, dari adanya media elektronik (*e-litigasi*) maka pemanggilan, replik, duplik, dan pengumuman keputusan/penetapan tersebut secara sah dianggap telah dihadiri oleh para pihak dan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum.