



**KEWENANGAN PENGATURAN MAHKAMAH AGUNG  
(Kajian Yuridis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4  
Tahun 2016 Tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan)**

**Nelly Mulia Husma**

Pengadilan Negeri Calang, Kabupaten Aceh Jaya, Prov. Aceh  
Jalan Pengadilan No. 10 Calang, Aceh Jaya  
e-mail : nellymuliahusma@gmail.com

**Faisal A. Rani**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**Syarifuddin Hasyim**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**Abstrak** - Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2016 melarang pengajuan peninjauan kembali terhadap putusan Praperadilan. Perma ini telah menutup kesempatan bagi Pencari keadilan untuk mengajukan Peninjauan Kembali terhadap Putusan Praperadilan. Perma ini telah memperluas objek praperadilan, yang meliputi sah tidaknya penyitaan, penggeledahan, dan penetapan tersangka. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Agung berdasarkan kewenangan atas Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dapat menerbitkan produk hukum seperti Perma. Namun jika substansi dari sebuah produk hukum mengatur ataupun mencabut hak dari warga Negara maka hanya lembaga legislatif sebagai perwakilan rakyat yang sah mempunyai kewenangan untuk melakukannya.

**Kata Kunci** : Kewenangan, Peninjauan Kembali, Praperadilan.

**Abstract** - The Supreme Court Regulation (Perma) Number 4 of 2016 prohibits the submission of a review of the Pretrial ruling. This regiment has closed the opportunity for Justice seekers to file a Review of the Pretrial Decision. This regiment has expanded the pre-trial object, which includes the validity of seizure, searches, and the determination of suspects. The results of the study indicate that the Supreme Court is based on the authority over Article 79 of Law Number 14 Year 1985 regarding the Supreme Court as amended by Law Number 5 Year 2004 jo. Law Number 3 Year 2009 may issue legal products such as Perma. But if the substance of a legal product regulates or removes the rights of a citizen then only the legislative body as a legitimate representative of the people has the authority to do so.

**Keywords** : Authority, Review, Pretrial.

## PENDAHULUAN

Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke empat, menyatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Selain memiliki fungsi utama mengadili perkara, Mahkamah Agung juga memiliki beberapa fungsi lain diantaranya fungsi mengatur. Fungsi mengatur diatributkan kepada Mahkamah Agung oleh Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Berdasarkan fungsi ini, 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 sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan.

Salah satu asas yang dikenal dalam Hukum Acara Pidana adalah asas praduga tak bersalah. Asas ini sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP), yang dijiwai prinsip perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia. Hal tersebut pada prinsipnya juga sesuai dengan tujuan KUHAP yaitu untuk memberi perlindungan terhadap hak-hak asasi dalam keseimbangan dengan kepentingan umum.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), menyebutkan bahwa Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;

- c. Permintaan ganti kerugian, atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.”

Praperadilan, pada prinsipnya, bertujuan untuk melakukan pengawasan horizontal atas segala tindakan upaya paksa yang dilakukan aparat penegak hukum untuk kepentingan pemeriksaan perkara pidana agar benar-benar tindakan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan hukum dan perundang-undangan, disamping adanya pengawasan intern dalam perangkat aparat itu sendiri. Hadirnya praperadilan bukan merupakan lembaga peradilan tersendiri, tetapi hanya merupakan pemberian wewenang dan fungsi baru yang dilimpahkan KUHAP kepada setiap pengadilan negeri yang telah ada selama ini<sup>1</sup>.

Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi, Putusan Praperadilan dapat dimintakan banding dalam hal sah tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (2) KUHAP. Namun, Putusan praperadilan tidak dapat lagi diajukan banding setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 65/PUU-IX/2011 yang menyatakan bahwa Pasal 83 ayat (2) KUHAP bertentangan dengan konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Terkait upaya hukum kasasi putusan Praperadilan maka berdasarkan Pasal 45A ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, putusan praperadilan tidak dapat diajukan upaya hukum kasasi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka tujuan yang akan diteliti adalah sebagai berikut : 1) Untuk mengetahui landasan kewenangan pengaturan Mahkamah Agung (ditinjau dalam mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan? 2) Untuk mengetahui Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan? 3) Untuk mengetahui materi muatan dalam mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung?

---

<sup>1</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003, hlm. 1.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Yuridis Normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>2</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian kepustakaan. Hal ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Penelitian kepustakaan demikian dapat pula dikatakan sebagai lawan dari penelitian empiris.<sup>3</sup> Metode ini memungkinkan peneliti memahami masalah dalam kerangka berpikir yuridis, baik dari interpretasi peraturan perundang-undangan terkait maupun dengan menggunakan teori hukum yang ada.

Oleh karena tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).<sup>4</sup> Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan praperadilan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **1. Landasan Kewenangan Pengaturan Mahkamah Agung (ditinjau dalam mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan)**

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman diserahkan kepada badan-badan peradilan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Sejalan dengan tugas pokok tersebut, maka pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadilii suatu perkara yang diajukan dengan

---

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012, hlm. 295.

<sup>3</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 13.

<sup>4</sup> *Loc.Cit.*

dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas. Hal ini berarti pengadilan wajib untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara tersebut.

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam Lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan Badan Peradilan Umum; Badan Peradilan Agama; Badan Peradilan Militer; dan Badan Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada penyelenggaraan kekuasaan, Mahkamah Agung berkedudukan sebagai pengadilan negara tertinggi. Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman mempunyai fungsi mengatur sehingga menimbulkan suatu kewenangan untuk menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Kewenangan Mahkamah Agung membuat PERMA ini, semata-mata harus dan hanya bersifat pelengkap, dalam arti PERMA tersebut merupakan penyempurnaan atau pelengkap terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh karena itu, tidak dibenarkan bagi Mahkamah Agung untuk menerbitkan PERMA yang memuat tentang kebijakan umum yang tidak memiliki sandaran dan kaitannya dengan perundang-undangan yang telah dikeluarkan DPR dan Presiden.<sup>5</sup>

Kedudukan PERMA diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA). PERMA, berdasarkan Undang-Undang tersebut berperan untuk mengisi kekosongan hukum terhadap materi yang belum diatur dalam undang-undang. MA sebagai lembaga yudikatif diberikan kewenangan yang bersifat atributif untuk membentuk suatu peraturan. Kewenangan ini dibatasi dalam penyelenggaraan peradilan. Paragraf pertama penjelasan Pasal 79 UU MA menjelaskan bahwa apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, MA memiliki

---

<sup>5</sup> Binsar M. Gultom, *Pandangan Kritis Seorang Hakim dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015., hlm. 14

wewenang membuat peraturan untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tersebut.<sup>6</sup>

Mahkamah Agung (MA) menerbitkan 14 (empat belas) Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) selama Tahun 2016. Jumlah tersebut merupakan terbanyak dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Bahkan dua kali lipat apabila dibandingkan dengan tahun 2015. Pada tahun itu, MA hanya menerbitkan 7 (tujuh) PERMA. Pada tahun 2014, 2013, dan 2012 sebanyak 5 (lima), 3 (tiga) dan 6 (enam) PERMA. Berikut rincian 14 PERMA yang diterbitkan MA sepanjang tahun 2016:

1. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;
2. PERMA Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peradilan Tata Usaha Negara;
3. PERMA Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
4. PERMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan;
5. PERMA Nomor 5 Tahun 2016 tentang Sertifikasi Hakim Ekonomi Syariah;
6. PERMA Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan serta Pengadaan Tenaga Hakim;
7. PERMA Nomor 7 Tahun 2016 tentang Penegakan Disiplin Kerja Hakim pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya;
8. PERMA Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pengawasan dan Pembinaan Atasan Langsung di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di Bawahnya;
9. PERMA Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan (*Whistle Blowing System*) di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya;

---

<sup>6</sup> Nur Sholikin, *Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma)*, *Rechts Vinding Online*, Media Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2017, hlm. 5

10. PERMA Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PERMA Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Kerugian Negara di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya;
11. PERMA Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan;
12. PERMA Nomor 12 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Pelanggaran Lalu Lintas di Pengadilan;
13. PERMA Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi;
14. PERMA Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah.

Pada tanggal 19 April 2016, Mahkamah Agung RI telah menetapkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan. Dalam pertimbangan bagian b, PERMA ini dibentuk untuk mengakhiri polemik yang terjadi akibat ketentuan bahwa putusan praperadilan dapat diajukan peninjauan kembali (PK) apabila terdapat penyelundupan hukum, yang tertera dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Hasil Pleno Kamar Mahkamah Agung sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, yang pada praktiknya, ternyata menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda atas apa definisi “penyelundupan hukum” dalam ketentuan tersebut. Selain berisi tentang larangan PK atas putusan praperadilan, PERMA ini juga berisi tentang objek perkara apa yang saat ini dapat diajukan praperadilan, khususnya pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, yang memperluas objek praperadilan menjadi melingkupi pula sah tidaknya penyitaan, penggeledahan, dan penetapan tersangka.

Dalam Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan, disebutkan “Peraturan ini mengatur tentang larangan pengajuan peninjauan kembali terhadap putusan Praperadilan”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan, menyebutkan:

- (1) Obyek Praperadilan adalah:
  - a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan, penetapan tersangka, penyitaan dan penggeledahan;
  - b. Ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.
- (2) Pemeriksaan Praperadilan terhadap permohonan tentang tidak sahnya penetapan tersangka hanya menilai aspek formil, yaitu apakah ada paling sedikit 2 (dua) alat bukti yang sah dan tidak memasuki materi perkara.
- (3) Putusan Praperadilan yang mengabulkan permohonan tentang tidak sahnya penetapan tersangka tidak menggugurkan kewenangan Penyidik untuk menetapkan yang bersangkutan sebagai tersangka lagi setelah memenuhi paling sedikit dua alat bukti baru yang sah, berbeda dengan alat bukti sebelumnya yang berkaitan dengan materi perkara.

Bila Trias Politika menganut paham *separation of power* ataupun model aplikasi *balances of power*, dimana Lembaga Eksekutif menjalankan regulasi untuk diimplementasikan, Lembaga Legislatif membentuk peraturan perundang-undangan, dan Lembaga Yudikatif sebagai lembaga pemutus sengketa, maka kini Mahkamah Agung bagaikan berdiri dan berpijak pada tiga kaki. Bagaimana tidak, sebuah Lembaga Yudikatif mampu membuat peraturan dengan substansi sekelas Undang-Undang, yang mana PERMA No. 4/2016 ini ditetapkan pada tanggal 19 April 2016 dan, yang hebatnya, diundangkan pada Dirjen Peraturan perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 20 April 2016.

## **2. Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung dalam Sistem Peraturan Perundang-Undang Sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang**

Untuk memahami kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 4 Tahun 2016, maka harus dianalisis konsep hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka secara teks hukum negara, pertanyaan yang perlu diajukan adalah apa yang dimaksud dengan hirarki ? Berdasarkan Undang-



Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) menyatakan, bahwa dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengacu dari pengertian hirarki diatas, maka dimana pengaturan tentang hirarki peraturan perundang-undangan dirumuskan secara teks hukum negara? Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur jenis dan hirarki sebagai berikut :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pertanyaan apakah jenis peraturan perundangan hanya yang terpaparkan dalam hirarki sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) saja ? UU Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan pada Pasal 8 ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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. (2) Peraturan

Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>7</sup>

Bentuk produk hukum Mahkamah Agung yang dimaksud dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dapat dilihat dalam beberapa bentuk seperti Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA); Fatwa dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung (SK KMA).<sup>8</sup>

Apabila melihat substansi pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan : “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Dalam KUHP, yang merupakan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi dari PERMA, tidak ada substansi yang menyebutkan tentang perintah pembentukan PERMA sebagai upaya penyesuaian KUHP di kemudian hari.<sup>9</sup>

Menurut Chainur Arrasyid, Undang-Undang dibagi dalam 2 (dua) tingkatan, yaitu Undang-Undang dengan tingkatan yang lebih tinggi dan Undang-Undang dalam tingkatan yang lebih rendah. Secara hierarki, susunan dan tingkatan Undang-Undang dimulai dari ketentuan yang lebih tinggi baru secara berturut-turut disusul dengan tingkatan Undang-Undang yang lebih rendah.<sup>10</sup>

Menjadi ganjil sekaligus janggal ketika PERMA disejajarkan dengan Undang-Undang (KUHAP). Pasal 5 PERMA No. 4/2016: “Hal-hal yang tidak diatur secara khusus dalam peraturan ini, tetap diberlakukan ketentuan hukum

---

<sup>7</sup> <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/18534>, (diakses hari Senin 23 Mei 2017, pukul 09.00 WIB)

<sup>8</sup> Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 30

<sup>9</sup> Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm.8

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm.7

acara pidana yang berlaku.” Pasal 6 PERMA No. 4/2016 “Dengan berlakunya Peraturan Mahkamah Agung ini, SEMA Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Hasil Pleno Kamar Mahkamah Agung sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, khususnya mengenai peninjauan kembali terhadap putusan Praperadilan dalam hal ditemukan indikasi penyelundupan hukum, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

Untuk itu, beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga lain selain DPR dan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) di atas, dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis peraturan perundang-undangan:

- a. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat internal saja mengikat organisasi di antaranya peraturan tata tertib lembaga, peraturan mengenai susunan organisasi dan yang sejenis
- b. Peraturan lembaga yang sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, diantaranya Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Agung, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
- c. Peraturan lembaga yang mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia tentang mata uang.

Berdasarkan penjelasan diatas, Peraturan Mahkamah Agung kedudukannya di dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 berada di luar hirarki peraturan perundang-undangan, tetapi tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>11</sup>

### **3. Materi Muatan dalam Mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung**

Pasal 8 ayat (2) Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan penegasan tentang kekuatan hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>11</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 211

selain dalam hirarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1), yakni pertama sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apakah yang dimaksud peraturan Menteri ? penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Persoalan dalam tataran pratek selama ini setelah terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2011, yakni masih ada Ketetapan Menteri tetapi materi muatannya bersifat mengatur, bagaimana kekuatan hukumnya. Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 menyatakan, bahwa Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Kemudian pada Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 kedua menyatakan atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pertanyaannya apa yang dimaksudkan berdasarkan kewenangan ? Penjelasan pasal 8 ayat (2) menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.<sup>12</sup>

Berkaitan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan peraturan kewenangan bukan berarti kewenangan yang lepas dari dasar hukumnya, karena didalam doktrin hukum administrasi negara dikenal namanya instrumen pemerintahan dan salah satunya adalah peraturan perundang-undangan. Selain itu adalah ketetapan Tata Usaha Negara, Peraturan Kebijakan. Rencana, Perizinan. Oleh karena itu untuk membangun kesepahaman perlu dipaparkan masalah ini. Mengapa demikian, karena keberadaan peraturan kebijakan secara hukum tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freis ermessen*.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/18534>, (diakses hari Senin 23 Mei 2017, pukul 09.00 WIB)

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 152-153.

Secara bahasa “*Frei*” yang artinya bebas, tidak terikat, dan merdeka. *Freis* artinya, orang yang bebas, tidak terikat, merdeka. *Ermesen* artinya mempertimbangkan, menilai, memperkirakan. Pengertian *Freis Ermessen*, yakni kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yakni kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dan berpegang teguh pada ketentuan hukum.<sup>14</sup>

Penggunaan *freis Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif) dan penggunaan *freis Ermessen* hanya ditujukan untuk kepentingan umum. Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. Ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan.
2. Ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat.
3. Ia harus dipersiapkan dengan cermat, semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan.
4. Isi dari kebijakan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut.
5. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas.
6. Ia harus memenuhi syarat kepastian hukum material artinya hak-hak yang diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Berkaitan dengan enam hal diatas, maka sebenarnya diskresi yang berdasarkan konsep *freis Ermessen* tidak terlepas dari materi muatan peraturan perundangan-undangan yang akan dijadikan sumber wewenangnya. Untuk memahami sumber wewenang tersebut, maka perlu dikaitkan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan masing-masing jenis peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dijabarkan pada:

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 154

<sup>15</sup> Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut hukum publik dan hukum Perdata*, Jakarta, 2002, hlm. 45-46.

Pasal 10 ayat (1), materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Mengacu kepada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2), pada intinya, menyatakan bahwa peraturan, yang salah satunya, dikeluarkan oleh Mahkamah Agung diakui keberadaannya dan memiliki hukum mengikat selama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>16</sup>

Apabila kita melihat kepada Pasal 79 UU 14/1985 *jo.* UU 5/2004 *jo.* UU 3/2009 tentang Mahkamah Agung, maka disebutkan 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”, *dimana penjelasannya berbunyi:*

“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

---

<sup>16</sup> <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=8325#.VkcYg14ppZg> , pada tanggal 17 Mei 2017

hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian.<sup>17</sup>

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Peraturan Mahkamah Agung (Perma) merupakan produk hukum dari Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 79 Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Jika dilihat dari hirarki Peraturan Perundang-Undangan maka Perma berada di luar hirarki Peraturan Perundang-undangan sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hirarki Peraturan Perundang-undangan namun tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Sedangkan dari segi Muatan Materinya dapat di tarik kesimpulan bahwa materi yang terdapat dalam Perma No 4 Tahun 2016 tentang larangan Peninjauan Kembali Peraturan Putusan Praperadilan sudah melewati kewenangan yaitu menyangkut pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya yang seharusnya kewenangan itu berada pada lembaga Legislatif selaku wadah perwakilan dari rakyat Indonesia.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Bambang Waluyo, 2010, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Binsar M. Gultom, 2015, *Pandangan Kritis Seorang Hakim dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hamid Attamimi, A, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis*

---

<sup>17</sup> Ronald S. Lumbuun. *PERMA RI: Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*. Rajawali Press, Jakarta, 2010. hlm. 3

Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV), Disertasi Universitas Indonesia.

<http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/18534>, diakses hari Senin 23 Mei 2017, pukul 09.00 WIB

Indroharto, 2002, Perbuatan Pemerintah Menurut hukum publik dan hukum Perdata, Jakarta.

Johnny Ibrahim, 2012, Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia, Malang.

Karel Boungeaar, Sari Kuliah Hukum Tata Negara oleh Prof. Dr.Philipus M.Hadjon pada FH Unair tahun 1998.

Mahfud MD, Oktober 2009, Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Hukum Nomor 4 Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

M. Yahya Harahap, 2003, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali), Sinar Grafika, Jakarta.

Ni'matul Huda, 2001, Hukum Tata Negara Indonesia, Rajawali Press, Jakarta.

Nur Sholikin, 2017, Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma), Rechts Vinding Online, Media Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.

Philipus M. Hadjon, 2002, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Ronald S. Lumbuun, 2015, PERMA RI Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Titik Triwulan Tutik, 2012, Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Prestasi Pustaka, Jakarta.

Victor Imanuel W. Nalle, Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan kebijakan kajian putusan Mahkamah Agung No.23/P/HUM/2009, Jurnal Yudisial vol 6.