

KEKUATAN HUKUM MENGIKAT SEMA NO. 7 TAHUN 2014 TENTANG PENGAJUAN PERMOHONAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA

THE BINDING PRECEDENT OF THE SUPREME COURT CIRCULAR NUMBER 7, 2014 ON THE APPLICATION OF JUDICIAL REVIEW IN A CRIMINAL CASE

Riki Yuniagara

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia - Lembaga Bantuan Hukum (YLBHI-LBH)
Jl. Sakti Lr. Tgk Hamzah No. 1, Banda Aceh, 23119
E-mail: rikiyuniagara@gmail.com

Eddy Purnama

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

M. Saleh Sjafei

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

Diterima: 13/03/2017; Revisi: 30/03/2017; Disetujui: 07/04/2017

ABSTRAK

Pada tataran praktik, SEMA No. 7 Tahun 2014 yang menyatakan pengajuan Peninjauan Kembali hanya boleh satu kali mengesampingkan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 yang membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang menyatakan pengajuan Peninjauan Kembali boleh dilakukan berkali-kali. Penolakan perkara pengajuan Peninjauan Kembali yang kedua kali yang diajukan oleh Michael Titus Igweh dalam Putusan MA No. 144 PK/Pid.Sus/2016 menunjukkan bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 memiliki daya kekuatan yang mengikat para hakim-hakim dari pada Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013. Penelitian ini bertujuan mengetahui kekuatan hukum mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan SEMA No. 7 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. SEMA hanyalah suatu produk peraturan kebijakan yang berisikan petunjuk teknis untuk menjalankan tugas publik. Landasan hukum pemberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014 memiliki materi pengaturan yang sama dengan materi Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh MK No. 34/PUU-XI/2013, secara otomatis juga ikut membatalkan materi pasal yang dijadikan landasan hukum pemberlakuan SEMA tersebut sehingga pembentukannya cacat formil dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Disarankan Mahkamah Agung perlu melakukan penyempurnaan terhadap SEMA No. 7 Tahun 2014 agar tidak bertentangan dengan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013.

Kata Kunci: Kekuatan Hukum, Surat Edaran, Mahkamah Agung, Peninjauan Kembali.

ABSTRACT

In practice, the Supreme Court Directive (SEMA) Number 7, 2014 stating that the application is only permitted once time which disregarded the Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013 which nullified Article 268 (3) of Indonesia Criminal Justice Procedure Act (KUHP) stating the application of the review could be done more than one. Michael Titus Igweh brings that SEMA Number 7, 2014 the application of the review is rejected for the second time case in the Supreme Court Decision Number 144 PK/Pid.Sus/2016 shows, 2014 has a binding power for judges from the Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013. This research aims to know the binding legal power of the Supreme Court Circular Number 7, 2014 on the application review of criminal case. This is a normative juridical research method. The research shows that the Supreme Court Directive (SEMA) Number 7, 2014 has not binding legal power and it is not included in this type of statutes as mentioned in Article 7 and Article 8 of Law Number 12, 2011. The Supreme Court Directive (SEMA) is simply a product of regulatory policy which only contains technical instruction to perform of public duties. The legal basis used in the implementation of The Supreme Court Directive (SEMA) Number 7, 2014, has the material the same arrangement with the substance of Article 268 (3) Criminal Procedure Code (KUHP) has been nullified by the Constitutional Court Number 34/PUU-XI/2013, the automatically also nullified the material section which is used The legal basis of Supreme Court Directive (SEMA) it is unprocured produce and has not binding legal power. It is recommended that the Supreme Court should revise the Circular of the Supreme Court Number 7, 2014 hence it does not violates the Decision of the Constitutional Court Number 34/PUU-XI/2013.

Keywords: Legal Power, Circular, Supreme Court, Application Review.

PENDAHULUAN

Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan yang berlandaskan pada asas kebebasan bertindak yang dikenal dengan istilah *freies ermessen*.¹ Penerbitan Surat Edaran tidak boleh bertentangan, menyimpangi ataupun mengubah suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi surat edaran merupakan kebijakan suatu pejabat tata usaha negara yang berfungsi sebagai bagian operasional dalam menjalankan atau melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.²

¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 152.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 183.

Saat sekarang ini, banyak surat edaran yang dikeluarkan oleh berbagai instansi pemerintahan yang dikeluarkan dalam waktu 5 (lima) tahun terakhir yang bertolak belakang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan misalnya Surat Edaran Menkumham, Surat Edaran BNP2TKI, Surat Edaran Kapolri, SEMA serta lembaga negara lainnya.

Mahkamah Agung pernah mengeluarkan Surat Edaran (SEMA) yang sering didiskusikan belakangan ini. Permasalahan muncul ketika Mahkamah Agung menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. SEMA yang di dalamnya menyebutkan bahwa pengajuan permohonan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana hanya boleh diajukan satu kali. Akibat dari dikeluarkannya SEMA tersebut terjadi kontradiksi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang membolehkan Peninjauan Kembali berkali-kali dengan membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang membatasi pengajuan PK hanya satu kali. Mahkamah Agung mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki kekuatan daya ikat, *final* dan *binding*.

Berdasarkan hal tersebut di atas, SEMA No. 7 Tahun 2014 mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013. Perkara Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Michael Titus Igweh dalam Putusan Mahkamah Agung No. 144 PK/Pid.Sus/2016 menunjukkan bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 memiliki daya kekuatan yang mengikat para hakim-hakim dari pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013. Pertimbangan hukum Putusan No. 144 PK/Pid.Sus/2016 menyatakan bahwa permohonan pengajuan peninjauan kembali yang kedua kalinya dinyatakan ditolak karena hakim merujuk SEMA No. 7 Tahun 2014 yang menyatakan pengajuan peninjauan kembali hanya boleh satu kali. Sehingga majelis hakim yang mengadili perkara peninjauan kembali kedua kalinya tersebut mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang menyatakan pengajuan Peninjauan Kembali boleh dilakukan berkali-kali.

Terkait hal tersebut, perlu diteliti dan dikaji lebih lanjut mengenai kekuatan hukum mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, dikarena keberadaan SEMA tersebut akan mengganggu sistem hukum di Indonesia. Apalagi SEMA tidak termasuk sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif (hukum normatif) yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dengan membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum (*studi dogmatic/doktrinal research*). Penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum dan taraf sinkronisasi hukum.³ Pendekatan ini mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma hukum yang terdapat di dalam masyarakat.⁴ Pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti terlebih dahulu asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti dengan mengkaji hukum dari aspek normatif terkait dengan surat edaran.⁵

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan penelitian seperti: Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan lain yang berhubungan dengan objek penelitian. Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan tujuan

³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 5, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 24-27.

⁴ *Ibid.*, hlm. 105.

⁵ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* hlm. 11.

mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dengan maksud untuk memahami filosofi dari aturan hukum tersebut serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan objek penelitian.

Jenis data dalam peneliian ini menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui bahan pustaka. Pelaksanaannya dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dokumen resmi, putusan pengadilan dan hasil penelitian para pakar yang berkaitan dengan penelitian yang akan dikaji. Jenis data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Setelah dilakukan pengumpulan data, selanjutnya diseleksi, diklasifikasi, dan disusun dalam bentuk narasi. Pengolahan data yang telah dilakukan dengan menggunakan metode berfikir deduktif dengan cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan kebenarannya dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus dan dianalisis secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Surat Edaran dalam Kerangka Sistem Hukum Indonesia

Dalam buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas cetakan Edisi I Januari 2004 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 22 Tahun 2008, Pengertian Surat edaran adalah Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal yang dianggap penting dan mendesak.

Pasal 1 angka 43 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 55 Tahun 2010 dijelaskan:

- a) Surat edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak;

- b) Mengingat isi Surat edaran hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir Peraturan Menteri, apalagi Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan;
- c) Surat edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan norma.

Dalam buku Pedoman Penyusunan dan Pembentukan Tata Naskah Dinas Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Surat edaran merupakan “naskah dinas yang memuat petunjuk dan atau penjelasan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dan dilakukan berdasarkan peraturan/ketentuan yang ada. Surat edaran bersifat umum dan berlaku tetap”.⁶

Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan. Surat edaran tidak mengikat secara hukum (*wetmatigheid*) karena surat edaran bukanlah sebuah hukum. Akan tetapi administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak dapat begitu saja mengesampingkan surat edaran. Walaupun bukan suatu ketentuan hukum, tetapi surat edaran merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak yang melekat pada administrasi negara yang membuatnya. Ruang lingkup administrasi negara berlaku asas mematuhi keputusan sendiri

⁶Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op. Cit.*, hlm. 172. Lihat juga Budi Suhariyanto, *Aspek Hukum Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Dalam Perkara Pidana (Perspektif Penegakan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4, No. 2 Juli 2015. Bandingkan Aristoni, *Tindakan Hukum Diskresi dalam Konsep Welfare State Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam*, Jurnal Penelitian, Vol. 8, No. 2, Agustus 2014.

dan menjalankan dengan sungguh-sungguh kebijakan yang ditetapkan secara hirarkis dalam lingkungan administrasi negara yang mengeluarkan kebijakan tersebut.⁷

Mengenai kedudukan surat edaran dalam sistem hukum Indonesia bukanlah dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, akan tetapi hanya sebagai peraturan kebijakan yang berlandaskan pada asas kebebasan bertindak yang dikenal dengan istilah *freies ermessen/beleidsvrijheid/ beoordelingvrijheid*. Penerbitan surat edaran tidak berlandaskan pada peraturan perundang-undangan di atasnya yang tersusun secara hirarkis dan bukan merupakan perintah atas suatu undang-undang, akan tetapi hanya kebijakan suatu pejabat tata usaha negara dalam menjalankan atau melaksanakan kegiatan pemerintahan dalam ruang lingkup administrasi suatu lembaga negara yang mengeluarkan surat edaran tersebut saja.

Walapun surat edaran tidak memiliki daya ikat secara langsung, akan tetapi mengandung relevansi hukum. Mengingat suatu peraturan kebijakan yang ditujukan untuk pejabat administrasi negara dan akan memiliki dampak kepada masyarakat umum yang berkepentingan dengan badan/ pejabat administrasi negara tersebut. Surat edaran hanya untuk memberi peluang bagaimana pejabat atau suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikking sbevoegdheid*) yang harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan diskresi (*discretionaire*). Oleh karena itu, jelas bahwa kedudukan surat edaran dalam kerangka sistem hukum di Indonesia bukanlah sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tapi hanya sebagai suatu kebijakan badan administrasi negara tertentu (peraturan kebijakan) dengan tujuan untuk melaksanakan kerja-kerja pemerintahan yang didasarkan pada asas kebebasan bertindak.

⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Ibid.*, hlm. 172-173.

2) Dasar Hukum Pembentukan SEMA

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi peradilan (yudikatif) dan juga puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah Agung pada dasarnya merupakan lembaga pengawal undang-undang (*the guardian of Indonesian law*).⁸

Keberadaan Mahkamah Agung sangat jelas disebutkan dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian diturunkan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Rumusan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang Dasar dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Mahkamah Agung secara tegas diamanahkan oleh UUD mempunyai dua kewenangan konstitusional, yaitu mengadili pada tingkat kasasi, dan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan lainnya yang dimiliki Mahkamah Agung berupa sengketa kewenangan mengadili (kompetensi pengadilan) dan permohonan Peninjauan Kembali putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 156. Lihat juga Seno Wibowo Gumbira, *Problematisasi Peninjauan Kembali dalam Sistem Peradilan Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pasca SEMA RI No. 7 Tahun 2014 (Suatu Analisa Yuridis dan Asas-Asas dalam Hukum Peradilan Pidana)*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 46 No. 1, 2016.

tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh undang-undang.⁹

Selain memiliki kewenangan Mahkamah Agung juga memiliki beberapa fungsi, di antaranya terdapat dalam Pasal 28, 29, 30, 31, 32, 35 dan 79, Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung yaitu fungsi peradilan, fungsi pengawasan dan fungsi mengatur.

a) Fungsi Peradilan (Pasal 28 s/d 31 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)

Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah Negara RI diterapkan secara adil, tepat dan benar serta dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya.

Fungsi peradilan mengenai hak uji materiil, yaitu wewenang menguji/nilai secara materiil peraturan perundangan di bawah undang-undang tentang hal apakah sesuatu peraturan ditinjau dari isinya bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi.

b) Fungsi Pengawasan (Pasal 32 Undang-Undang No. 3 Tahun 2009)

Mahkamah Agung memiliki fungsi pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Selain itu, Mahkamah Agung juga memiliki fungsi pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.

⁹ *Ibid.*, hlm. 157. Bandingkan Victor Imanuel W. Nalle, *Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan: Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009*, Jurnal Yudisial, Vol. 6 No. 1 April 2013.

Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang berkaitan dengan teknis peradilan dari semua badan peradilan yang berada di bawahnya. Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya. Namun, pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung tidak serta merta dapat atau tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa, mengadili serta memutus perkara.

c) Fungsi Mengatur (Pasal 79 Undang-Undang No. 3 Tahun 2009)

Berkaitan dalam hal mengatur, 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.

Apabila dalam menjalankan fungsi peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum terkait suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Berdasarkan undang-undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam undang-undang ini.

Terkait 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. 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.

Jika dilihat dari Pasal 79 Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan

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”.

Pemberian kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal yang disebutkan di atas bertujuan supaya Mahkamah Agung dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang tidak diatur secara rinci dalam Undang-Undang Mahkamah Agung demi kelancaran dalam penyelenggaraan peradilan. Penjelasan Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 dijelaskan bahwa Mahkamah Agung diberikan kewenangan dalam mengeluarkan peraturan pelengkap untuk mengisi kekurangan dan kekosongan hukum. 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.

Selain itu, kedudukan Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang juga memiliki kewenangan dalam hal pengawasan terhadap lembaga peradilan di bawahnya yaitu pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi: “Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman”.

Mahkamah Agung berhak memberi peringatan-peringatan, teguran-teguran dan petunjuk-petunjuk yang dipandang perlu demi terwujudnya sistem peradilan yang bersih dan terbentuknya tata kelola yang baik dalam ruanglingkup pengadilan dan para hakim. Bentuk

pengawasan tersebut dilakukan baik melalui surat edaran maupun surat dalam bentuk lainnya. Ketentuan tersebut jelas tertera dalam Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung yang berbunyi: “Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya”.

Berbagai uraian yang telah disebutkan di atas, kewenangan Mahkamah Agung baik dalam fungsi peradilan, fungsi pengawasan dan fungsi mengatur secara tegas disebutkan dalam undang-undang Mahkamah Agung sendiri. Implementasinya dalam menjalankan fungsi-fungsi yang diamanatkan oleh undang-undang, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tetap berimplikasi terhadap masyarakat yang bersinggungan dengan pengadilan. Secara tidak langsung, walaupun kebijakan-kebijakan tersebut hanya ditujukan atau diperuntukkan kepada pejabat-pejabat yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung, juga mempengaruhi masyarakat yang berperkara di pengadilan. Sehingga, kebijakan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak hanya mengikat para Hakim-Hakim atau pejabat yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung saja, tetapi juga mengikat masyarakat secara keseluruhan yang bersinggungan atau berperkara di pengadilan.

3) Landasan Hukum Pemberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014

Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam upaya memberikan petunjuk bagi para hakim dalam menangani perkara permohonan Peninjauan Kembali yaitu SEMA No. 7 Tahun 2014. Pada tanggal 31 Desember 2014, Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No. 7 Tahun 2014 tentang Peninjauan Kembali yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Tingkat Banding dan Ketua Pengadilan Tingkat Pertama yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung di seluruh Indonesia.

Penerbitan surat edaran tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam hal peninjauan kembali khusus perkara pidana saja.

Dikeluarkannya SEMA No. 7 Tahun 2014 merupakan tindaklanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan Permohonan Peninjauan Kembali dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dengan membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang hanya boleh 1 (satu) kali dalam mengajukan permohonan Peninjauan Kembali walaupun ditemukan-nya novum baru. Atas dasar demi terwujudnya kepastian hukum, melalui Surat Edaran tersebut Mahkamah Agung memberikan petunjuk mengenai Peninjauan kembali dalam perkara pidana yang ditujukan kepada seluruh Ketua Pengadilan yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung.

SEMA No. 7 Tahun 2014 menyebutkan bahwa permohonan peninjauan kembali khusus dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali. Permohonan Peninjauan Kembali yang dilakukan lebih dari 1 (satu) kali hanya dibolehkan dengan alasan apabila ada suatu objek perkara terdapat 2 (dua) atau lebih putusan peninjauan kembali yang saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dalam perkara perdata maupun perkara pidana sebagaimana yang diatur dalam SEMA No. 10 Tahun 2009 tentang Peninjauan Kembali. Peninjauan Kembali yang tidak sesuai dengan ketentuan tersebut agar dengan penetapan Ketua Pengadilan tingkat pertama permohonan tersebut tidak dapat diterima dan berkas perkaranya tidak perlu dikirim ke Mahkamah Agung sebagaimana yang telah diatur dalam SEMA No. 10 Tahun 2009.

Jika dilihat landasan pemberlakukannya, SEMA No. 7 Tahun 2014 memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan: “Terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan peninjauan kembali.”

Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung disebutkan: “Permohonan peninjauan kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali.”

Kedua pasal tersebut di atas menjelaskan bahwa permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara Pidana tidak boleh diajukan untuk kedua kalinya karena tidak kenal istilah Peninjauan Kembali terhadap putusan Peninjauan Kembali. Oleh karena itu, permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana yang hanya boleh dilakukan 1 (satu) kali saja. Terpidana yang telah diputuskan oleh hakim pengadilan baik di tingkat pertama, banding maupun kasasi dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, hanya diberi kesempatan 1 (satu) kali dalam upaya mencari keadilan melalui Peninjauan Kembali.

Mahkamah Agung menilai, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa permohonan Peninjauan Kembali dapat dilakukan lebih dari satu kali yang mencabut Pasal 268 ayat (3) KUHAP tidak serta merta menghapus norma hukum yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Atas dasar itu, Mahkamah Agung dalam Surat Edarannya menyatakan bahwa permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali.

4) Kekuatan Hukum Mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014

SEMA No. 7 Tahun 2014 mengenai Peninjauan Kembali hanya boleh 1 (satu) kali memunculkan polimik regulasi karena telah menghidupkan kembali frasa yang terdapat dalam Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan permohonan Peninjauan Kembali dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali. Namun, Mahkamah Agung menegaskan bahwa pemberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014 tidak melanggar atau bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013.

Mahkamah Agung menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi hanya mencabut Pasal 268 ayat (3) KUHAP. Mengenai Pemberlakuan SEMA tersebut mengacu pada Pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Kedua frasa pasal yang dijadikan landasan hukum oleh Mahkamah Agung tersebut mendeskripsikan bahwa permohonan Peninjauan Kembali hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali sehingga tidak dapat dilakukan Peninjauan Kembali terhadap putusan Peninjauan Kembali. Jika disandingkan dengan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi yang menyatakan permohonan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali, terdapat kesamaan frasa yaitu sama-sama membatasi permohonan Peninjauan Kembali hanya 1 (satu) kali. Artinya, ketiga materi pasal tersebut menjelaskan hal yang sama mengenai pengaturan Peninjauan kembali yang hanya boleh 1 (satu) kali.

Secara otomatis, dikarenakan memiliki materi pengaturan yang sama, materi Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi juga ikut membatalkan materi Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 dan Pasal 66 ayat (1) Undang-

Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Hal itu sejalan dengan konsep negara Indonesia yang menganut hukum positivistik yang mengandalkan hukum tertulis semata dengan sistem hukum berjenjang (hirarki norma hukum). Mengingat putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *constitutief* artinya bukan saja mengubah norma hukum, akan tetapi lebih dari itu, putusan Mahkamah Konstitusi dapat mengubah suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru (*negative legislator*) seperti halnya lembaga legislatif yang memiliki kewenangan dalam membentuk hukum (*positive legislator*). Kekuatan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan suatu pasal sama dengan kekuatan hukum produk undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dilihat dari jenisnya, SEMA merupakan suatu produk peraturan kebijakan yang hanya berisikan petunjuk teknis dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya peraturan perundang-undangan. Surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Materi muatannya pun tidak seperti halnya materi muatan peraturan perundang-undangan. Sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti halnya peraturan perundang-undangan. Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan daya ikat karena putusannya bersifat *final and binding*. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 membuktikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang.

Oleh karena itu, SEMA tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi. Munculnya kontroversi terhadap terbitnya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 semestinya dijadikan

pertimbangan oleh Mahkamah Agung untuk mengevaluasi keputusannya. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *deklaratoir* tanpa adanya eksekusi, Mahkamah Agung sebagai salah satu organ negara yang bersentuhan langsung dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menindaklanjuti dan menjalankan apa saja yang termuat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

KESIMPULAN

SEMA No 7 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*) karena tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. SEMA hanyalah suatu produk peraturan kebijakan yang hanya berisikan petunjuk teknis untuk menjalankan tugas-tugas publik.

Landasan hukum yang digunakan dalam pemberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014 memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dikarenakan kedua pasal tersebut memiliki materi pengaturan yang sama dengan materi Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013, secara otomatis juga ikut membatalkan materi pasal yang dijadikan landasan hukum dalam pemberlakuan SEMA tersebut sehingga pembentukannya cacat formil dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dkk., 2009, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta.
- Aristoni, 2014, *Tindakan Hukum Diskresi dalam Konsep Welfare State Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam*, Jurnal Penelitian, Vol. 8, No. 2, Agustus.
- Bachtiar, 2015, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, Raih Asa Sukses, Jakarta.
- Budi Suhariyanto, 2015, *Aspek Hukum Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Dalam Perkara Pidana (Perspektif Penegakan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4, No. 2 Juli.
- Eri Yulikhshan, 2016, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)*, Deepublish, Yogyakarta.
- Hukumonline.com, 2015, “LBH Pers SE Kapolri Hate Speech Bisa Jadi Mainan Aparat”, [http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56371efa6678c/lbh-pers--sekapolri-ihate-speec h-i-bisa-jadi-mainan-aparat](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56371efa6678c/lbh-pers--sekapolri-ihate-speec-h-i-bisa-jadi-mainan-aparat), diunduh_03 November.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Modus Aceh, 2015, “Surat Edaran, ‘Kerikil’ dalam Perundang-Undangan”, <http://www.modusaceh.com/surat-edaran-kerikil-dalam-perundang-undangan/>, diunduh 29 Mei.
- Muhammad Siddiq Armia, 2011, *Studi Epistemologi Perundang-Undangan*, Teratai Publisher, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

- Puteri Hikmawati, 2015, “Kontroversi Surat Edaran Mahkamah Agung Mengenai Pengajuan Peninjauan Kembali Satu Kali”, *Info Singkat Hukum*, Vol. VII, No. 01 Januari.
- Seno Wibowo Gumbira, 2016, *Problematisa Peninjauan Kembali dalam Sistem Peradilan Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pasca SEMA RI No. 7 Tahun 2014 (Suatu Analisa Yuridis dan Asas-Asas dalam Hukum Peradilan Pidana)*, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 46 No. 1.
- Shanti Dwi Kartika, 2014, “Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali, Antara Keadilan Dan Kepastian Hukum”, *Info Singkat Hukum*, Vol. VI, No. 06 Maret.
- Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Victor Imanuel W. Nalle, 2013, *Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan: Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009*, *Jurnal Yudisial*, Vol. 6 No. 1 April.
- Zainuddin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 5, Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP)
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013. Tanggal 6 Maret 2014
- Putusan Mahkamah Agung No. 144 PK/Pid.Sus/2016. Tanggal 20 Juli 2016.

SEMA No. 07 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. Tanggal 31 Desember 2014.