

**PENGUNAAN SEMA NOMOR 7 TAHUN 2014
DALAM PENOLAKAN PENINJAUAN KEMBALI**

Kajian Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016

**THE USE OF SUPREME COURT CIRCULAR LETTER
NUMBER 7 OF 2014 IN REJECTION OF EXTRAORDINARY APPEAL**

An Analysis of Decision Number 144 PK/Pid.Sus/2016

Riki Yuniagara

Program Studi Hukum Pidana Islam STAI Al-Washliyah banda Aceh

Email: rikiyuniagara@gmail.com

Naskah diterima: 27 September 2019; revisi: 24 Oktober 2020; disetujui: 11 November 2020

DOI: 10.29123/jy.v13i2.411

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/ 2013 telah mengubah ketentuan mengenai peninjauan kembali, sehingga sekarang upaya hukum itu dapat dilakukan berkali-kali. Namun Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali. Pertimbangan hakim berpijak pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 yang membatasi pengajuan peninjauan kembali hanya boleh satu kali. Permasalahannya adalah apakah sudah tepat penggunaan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 untuk dijadikan pertimbangan oleh majelis hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016, sehingga menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa penggunaan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 yang dijadikan dasar pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016, sehingga menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali adalah tidak tepat, mengingat dasar pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 bukanlah produk peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang tertuang pada Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Surat edaran itu tidak memiliki daya ikat, namun hanya sebatas peraturan kebijakan yang pembentukannya berdasarkan asas *freies ermessen*, yang secara konsep pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU- XI/2013 yang membolehkan pengajuan peninjauan kembali lebih dari satu kali.

Kata kunci: putusan Mahkamah Konstitusi; peninjauan kembali; surat edaran Mahkamah Agung.

ABSTRACT

The Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013 has changed the provision regarding extraordinary appeal, so that now the legal remedies can be carried out many times. However, Decision Number 144 PK/Pid.Sus/2016 rejected the request for a second review. The judge's consideration rests on the Supreme Court Circular Letter Number 7 of 2014, which limits the application for a review of only one time. The question sees if it is appropriate to use the Supreme Court Circular Letter Number 7 of 2014 to be considered by the panel of judges in the Decision Number 144 PK/Pid.Sus/2016, thus rejecting the request for a second review. This study uses a normative juridical research method. The results of the study demonstrate that the use of the Supreme Court Circular Letter Number 7 of 2014 which was used as the basis for the judge's consideration in the Decision Number 144 PK/Pid.Sus/2016, so rejecting the request for a second review is inappropriate, considering the legal considerations used by the judge in Decision Number 144 PK/Pid.Sus/2016 is not a product of statutory regulations, as stipulated in Articles 7 and 8 of Law Number 12 of 2011. The circular does not have binding power, but only limited to policy regulations which its formation is based on the principle of freies ermesen, which conceptually its formation may not conflict with the Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013 which allows submission of reconsiderations more than once.

Keywords: Constitutional Court decision; extraordinary appeal; Supreme Court circular letter.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dapat dimintakan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung. Peninjauan kembali merupakan suatu upaya hukum luar biasa yang disediakan oleh undang-undang bagi para pihak yang dapat digunakan untuk membuka kembali (mengungkap) suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (Harsanto, Jubair & Sulbadana, 2017: 4).

Ketentuan mengenai peninjauan kembali dapat ditemukan diberbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ketentuan peninjauan kembali dapat ditemukan dalam Pasal 263 ayat (1), Pasal 264 ayat (3), Pasal 268 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP); dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, serta Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, bahwa permohonan peninjauan kembali dapat dilakukan oleh terdakwa atau ahli warisnya terhadap putusan pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) kecuali terhadap putusan bebas (*verijpraak*) dan putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van alle rechtsvervolging*) (Pradana, Nur & Erwin, 2020: 141-142). Permohonan peninjauan kembali tidak memiliki batasan waktu tertentu dalam pengajuannya. Upaya peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali saja.

Perkembangan konstruksi hukum acara pidana mengenai peninjauan kembali terjadi pergeseran. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 mengubah ketentuan mengenai peninjauan kembali dapat dilakukan berkali-kali tanpa adanya pembatasan satu kali. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHP mengenai peninjauan kembali hanya boleh dilakukan satu kali tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena bertentangan dengan UUD NRI 1945. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, membuka seluas-luasnya bagi para pencari keadilan dalam hal pengajuan peninjauan kembali boleh lebih dari satu kali (Ramiyanto, 2018: 127-128).

Ketentuan yang membolehkan pengajuan peninjauan kembali dalam perkara pidana lebih dari satu kali perlu diperhatikan oleh hakim dalam memutuskan perkara. Seperti halnya dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016, yang dalam amar putusannya menolak permohonan peninjauan kembali kedua kali yang dimohonkan oleh MTI, serta menetapkan Putusan Nomor/Pid.Sus/2011 tanggal 10 Oktober 2012 yang sebelumnya dimohonkan peninjauan kembali masih tetap berlaku.

Perkara MTI sebelumnya telah diputuskan oleh Pengadilan Negeri Tangerang dengan Putusan Nomor 425/Pid.B/2003/PN.TNG, yang amar menyatakan terdakwa MTI secara sah dan meyakinkan terbukti bersalah melakukan tindak pidana kejahatan secara tanpa hak dan melawan hukum menawarkan untuk dijual, menyalurkan, menyerahkan, menerima, menjadi perantara dalam jual beli narkoba golongan I berupa heroin yang dilakukan secara bersama-sama, berlanjut serta terorganisir. Kemudian menjatuhkan pidana terhadap terdakwa MTI dengan pidana mati dan denda Rp500.000.000,00 dengan subsidi tiga bulan kurungan.

Kemudian dalam Putusan Banding Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 315/Pid/2003/PT.Bdg. yang amar putusannya menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 425/Pid.B/2003/PN.TNG. Pada tingkat kasasi telah diputuskan oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 641 K/Pid/2004 yang menolak permohonan kasasi dari MTI. Putusan kasasi tersebut diajukan peninjauan kembali oleh MTI dan telah diputuskan dengan Putusan Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 dengan amar putusan menolak permohonan peninjauan kembali dari MTI. MTI mengajukan kembali permohonan peninjauan kembali untuk yang kedua kalinya, namun hakim tetap menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kalinya yang dimuat dalam Putusan Nomor 144PK/Pid.Sus/2016.

Pertimbangan hukum Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 menyatakan bahwa sebelumnya pemohon peninjauan kembali/terpidana MTI telah mengajukan peninjauan kembali, dan telah diputus oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 tanggal 10 Oktober 2012, dengan bunyi amar putusan antara lain menolak permohonan pemohon. Hakim mempertimbangkan bahwa secara yuridis pengajuan permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana hanya boleh satu kali saja. Pengajuan peninjauan kembali oleh pemohon peninjauan kembali adalah yang kedua kali, sehingga permohonan peninjauan kembali oleh pemohon peninjauan kembali tidak beralasan menurut hukum.

Permohonan peninjauan kembali yang diajukan lebih dari satu kali menurut Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 hanya dimungkinkan apabila memenuhi alasan yang diatur dalam SEMA Nomor 10 Tahun 2009, yaitu apabila ada suatu objek perkara terdapat dua atau lebih putusan peninjauan kembali yang bertentangan satu dengan yang lain. Penolakan peninjauan kembali untuk yang kedua kalinya, hakim berpijak pada SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang membatasi peninjauan kembali hanya boleh satukali.

SEMA tersebut menjelaskan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 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 Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Atas dasar itu, Mahkamah Agung dalam surat edarannya menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya satukali.

Terkait hal tersebut, perlu diteliti dan dikaji lebih lanjut mengenai Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 yang dalam pertimbangannya menggunakan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 sebagai pijakan dalam menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian tersebut di atas, permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini adalah apakah sudah tepat penggunaan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang dijadikan pertimbangan oleh majelis hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 sehingga menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan yang ingin dicapai dalam kajian ini untuk memahami dan menelaah penggunaan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang dijadikan pertimbangan oleh majelis hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016, sehingga menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali.

Tulisan ini diharapkan memiliki beberapa kegunaan yaitu: *pertama*, bagi akademisi diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran baru terhadap literatur-literatur yang membahas mengenai pengajuan peninjauan kembali dalam perkara pidana. *Kedua*, bagi praktisi hukum, diharapkan dapat menjadi acuan dalam menangani perkara-perkara peninjauan kembali. *Ketiga*, bagi pemerintah diharapkan agar dapat dijadikan rujukan baru dalam merumuskan kebijakan baru dalam hal peninjauan kembali. *Keempat*, bagi masyarakat dapat menjadi acuan untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana.

D. Tinjauan Pustaka

1. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels/PolicyRules*)

Praktik yang terjadi di semua negara, dapat ditemukan adanya bentuk-bentuk peraturan yang tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, akan tetapi isinya bersifat mengatur atau berisi pengaturan (*regeling*). Adapun bentuk-bentuk aturan yang seperti itu biasa dikenal sebagai *quasi* peraturan atau peraturan kebijakan. Dalam bahasa Belanda, peraturan kebijakan diistilahkan dengan *beleidsregels*. Adapun dalam bahasa Inggris disebut *policy rules*. Penyebutan *beleids*, *policy* atau kebijakan, karena secara formal bentuknya tidak dapat disebut atau bukan berbentuk peraturan yang resmi (Asshiddiqie, 2008:264).

Menurut Hadjon (1993: 152), peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan sebuah produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan *naar buiten gebracht schriftelijk beleid*, yaitu memperlihatkan suatu kebijakan dalam bentuk tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan tersebut seakan-akan sebagai bayangan dari undang-undang. Mengingat hal tersebut, peraturan semacam ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan) (Ridwan, 2006:183).

2. Doktrin *Stare Decisis*

Doktrin *stare decisis*, yaitu suatu penafsiran yang didasarkan pada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berupa yurisprudensidan pendapat ahli-ahli hukum berupa doktrin. Paham *stare decisis* meletakkan idenya bahwa sebuah keputusan hakim harusnya didasari pada praktik-praktik yang telah terjadi atau melalui pandangan-pandangan para profesional hukum, atau putusan hakim yang telah ada (yurisprudensi) (Isra et al., 2010: 66). Pandangan profesional hukum yang dimaksud adalah pendapat ahli hukum yang telah diakui otoritasnya di kalangan umum (*ius comminis opinio doctorum*) (Asshiddiqie, 2010: 7). Pendapat ahli hukum berupa doktrin yang telah diakui sebagai “*ius comminis opinio doctorum*” akan menjadi sumber hukum tata negara (*sources of constitutional law*) yang dapat dijadikan rujukan oleh hakim dalam membentuk hukum (*judge madelaw*).

Mengenai asas-asas yang terdapat dalam yurisprudensi tentang peradilan dalam praktik kenegaraan, ada dua asas-asas pokok (Soekanto & Mamudji, 2007: 69) yaitu:

- a. Asas *precedent*, yaitu hakim terikat atau tidak boleh menyeleweng dari keputusan-keputusan hakim terdahulu yang lebih tinggi atau yang sederajat tingFkatannya. Namun, ada pengecualiannya jika keputusan hakim terdahulu diterapkan pada peristiwa yang sedang dihadapi dipandang “*plainly unreasonable and inconvenient*,” dan juga sepanjang mengenai “*dictum*” yaitu “*whatever else the judges said that was not necessary to their decision*”;

- b. Asas bebas yang bahwa hakim tidak terikat dengan keputusan-keputusan hakim yang lebih tinggi maupun yang sederajat tingkatannya. Asas ini biasanya diterapkan di Belanda dan Perancis.

3. Peninjauan Kembali dalam Tatahan Hukum Indonesia

Peninjauan kembali merupakan suatu upaya hukum luar biasa yang disediakan oleh undang-undang bagi para pihak yang masih merasa belum memenuhi rasa keadilan dengan cara membuka kembali (mengungkap) suatu putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (Harsanto, Jubair & Sulbadana, 2017: 4). Peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan ke Mahkamah Agung.

Lahirnya upaya hukum peninjauan kembali tidak terlepas dari kasus Sengkon dan Karta yang terjadi pada tahun 1977. Kasus tersebut menggambarkan bahwa negara telah salah dalam menerapkan hukum (*miscarriage of justice*), yaitu dengan menghukum orang yang tidak bersalah, sehingga terjadinya proses peradiln sesat (*rechterlijke dwaling*). Kasus tersebut yang kemudian melatarbelakangi lahirnya Pasal 263 KUHAP sampai dengan Pasal 269 KUHAP yang mengatur tentang upaya hukum peninjauan kembali (Chakim, 2015: 333).

Ketentuan peninjauan kembali dapat ditemukan dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP yang berbunyi:

Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terdakwa atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Pasal 264 ayat (3) KUHAP disebutkan:

Permintaan peninjauan kembali tidak dibatasi dengan suatu jangka waktu.

Pasal 268 ayat (3) KUHAP dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 disebutkan:

Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja.

Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan:

- 1) Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung apabila terdapat hal atau keadaan tertentu yang ditentukan dalam undang-undang.
- 2) Terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan peninjauan kembali.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa permohonan peninjauan kembali dapat dilakukan oleh terdakwa atau ahli warisnya terhadap putusan pengadilan negeri,

pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*) kecuali terhadap putusan bebas (*verijpraak*) dan putusan lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van alle rechtsvervolging*). Permohonan peninjauan kembali tidak memiliki batasan waktu tertentu dalam pengajuannya. Upaya peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali saja. Oleh karena itu ketentuan hukum tidak mengenal peninjauan kembali terhadap putusan peninjauan kembali.

Perkembangan konstruksi hukum acara pidana mengenai peninjauan kembali terjadi pergeseran. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/ 2013, mengubah ketentuan mengenai peninjauan kembali dapat dilakukan berkali-kali tanpa adanya pembatasan satu kali. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP mengenai peninjauan kembali hanya boleh dilakukan satu kali tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD NRI 1945 (Gumbira, 2016: 109). Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, membuka seluas-luasnya bagi para pencari keadilan dalam hal pengajuan peninjauan kembali boleh dilakukan berkali-kali (lebih dari satu kali).

Dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013, ada benturan antara kepastian hukum dan keadilan. Keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi upaya hukum peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali. Hal ini karena masih dapat kemungkinan setelah putusan peninjauan kembali, ada keadaan baru (*novum*) yang substansial ditemukan (Sahman & Susanto, 2004: 35).

Sebagai negara yang telah mendeklarasikan dirinya sebagai negara hukum, seyogianya setiap putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi harus ditaati dan dihormati oleh semua pihak, serta mengikat otoritas negara. Pemerintah secara proaktif mengambil langkah-langkah konkret dalam menjalankan eksekusi sebagaimana yang diperintahkan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi. Negara harus bertindak sesuai dengan apa yang telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi dijadikan sebagai acuan, pedoman atau dasar hukum bagi tindakan organ undang-undang dalam mengimplementasikan suatu undang-undang yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 (Bachtiar, 2015:206).

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang diberi kewenangan dalam melakukan peninjauan kembali, semestinya menaati dan menjalankan apa-apa saja yang termaktub dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sehingga tidak diperlukan suatu organ negara yang diberikan kewenangan untuk mengeksekusinya. Implementasi putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan pengujian undang-undang yang biasanya putusannya bersifat *declaratoir constitutief*, yang menciptakan, meniadakan atau membentuk suatu keadaan hukum baru, tidak perlu adanya suatu organ pemerintah yang melaksanakan eksekusi atas putusan Mahkamah Konstitusi (Siahaan, 2012:212).

Ketiadaan suatu organ pemerintah dalam mengeksekusi putusan Mahkamah Konstitusi mengenai peninjauan kembali memberikan hak penuh kepada Mahkamah Agung untuk menjalankan putusan tersebut. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi mengalami kesulitan dalam implementasinya. Hal tersebut diakibatkan dari bunyi amar putusan mengandung norma yang masih bersifat multi tafsir,

sehingga terhambat dalam implementasinya. Hal ini penting untuk diperhatikan, mengingat setiap putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi memiliki dampak yang sangat luas, bukan hanya saja para pembentuk hukum dan penegak hukum, bahkan juga berdampak bagi seluruh masyarakat Indonesia (Bachtar, 2015: 225).

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding*, sehingga harus ditaati dan dihormati oleh semua kalangan, khususnya Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 sebenarnya tidak membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP, tetapi membatasi berlakunya. Sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang *conditionally constitutional* membuat Pasal 268 ayat (3) KUHAP tidak berlaku lagi jika ditemukannya *novum* baru yang pada saat perkara diperiksa belum ditemukan oleh pihak yang berperkara.

4. Peninjauan Kembali Menurut SEMA Nomor 7 Tahun 2014

Selain dari peraturan perundang-undangan (*subordinate legislations*), ada peraturan lain yang diterapkan di Indonesia yaitu yang sering dikenal dengan surat edaran. Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan yang berlandaskan pada asas *freies ermessen*/kebebasan bertindak (Hadjon, 1993: 152). *Freies ermessen* diartikan sebagai tindakan hukum alat-alat perlengkapan administrasi negara yang muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) (Aristoni, 2014: 244).

Pengertian surat edaran ditemukan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 22 Tahun 2008 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010, yang artinya naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Surat edaran pada umumnya hanya berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan suatu kebijakan kepada internal pemerintah tersebut. Surat edaran tidak menimbulkan akibat-akibat hukum jika tidak dipatuhi atau tidak ditaati (Arafat, 2017: 125).

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. Akan tetapi surat edaran merupakan kebijakan suatu pejabat tata usaha negara yang berfungsi sebagai bagian operasional dalam menjalankan atau melaksanakan tugas-tugas pemerintahan (Ridwan, 2006: 183).

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman (yudikatif) sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 24A UUD NRI 1945, kemudian diturunkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, yang memiliki kewenangan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan lain yang dimiliki oleh Mahkamah Agung yakni kewenangan dalam

menerbitkan peraturan kebijakan, salah satunya dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) (Fajarwati, 2017: 146).

SEMA merupakan kebijakan yang hanya dapat mengatur ke dalam/internal, dan hanya ditujukan kepada badan peradilan yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung seperti ketua pengadilan, hakim, panitera, ataupun pejabat lainnya yang berada di lingkungan peradilan umum (pengadilan negeri), peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dengan maksud untuk memberikan petunjuk dan arahan kepada semua unsur penyelenggara peradilan dalam menjalankan tugasnya (Peremana, Dewi & Karma, 2020: 104).

Meskipun SEMA hanya dapat mengatur ke dalam/internal, namun tetap berimplikasi terhadap masyarakat yang bersinggungan dengan pengadilan. Walaupun surat edaran tersebut hanya ditujukan atau diperuntukkan kepada pejabat-pejabat yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung, juga dapat memengaruhi masyarakat yang berperkara di pengadilan. Oleh karena itu, SEMA 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 (Yuniagara, Purnama & Sjafei, 2017: 128). Seperti halnya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang mengatur mengenai pengajuan permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana.

Dikeluarkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk diskresi dari pejabat pemerintahan di lingkup Mahkamah Agung untuk mengatasi suatu persoalan konkret yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Fajarwati, 2017: 146). Dalam SEMA tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa pengaturan upaya hukum peninjauan kembali, selain diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang normanya telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi, juga diatur dalam beberapa undang-undang, yaitu Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali dapat diajukan hanya satu kali.

Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak serta merta menghapus norma hukum yang mengatur permohonan peninjauan kembali yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana tetap dibatasi hanya satu kali saja. Permohonan peninjauan kembali yang diajukan lebih dari satu kali hanya diperbolehkan dengan alasan apabila ada suatu objek perkara terdapat dua atau lebih putusan peninjauan kembali yang bertentangan satu dengan yang lain, baik dalam perkara perdata maupun perkara pidana, sebagaimana yang diatur dalam SEMA Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pengajuan

Peninjauan Kembali. Dengan demikian permohonan peninjauan kembali yang tidak sesuai dengan SEMA Nomor 10 Tahun 2009 tidak dapat diterima dan berkas perkaranya tidak perlu dikirim ke Mahkamah Agung (Muhlizi, 2015: 150-151).

II. METODE

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 (Ali, 2014: 24-27). Penggunaan metode ini dimaksudkan untuk mengetahui dasar pertimbangan hukum hakim dalam penggunaan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 sebagai pijakan dalam menolak perkara peninjauan kembali. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang digunakan yaitu Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 mengenai penolakan permohonan peninjauan kembali, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP); Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013; SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana.

Adapun bahan sekunder merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berbentuk dokumen tidak resmi. Data tersebut diperoleh dari hasil-hasil penelitian, hasil penelitian dari para pakar, jurnal hukum, artikel hukum, komentar atas putusan pengadilan, serta buku-buku ruang lingkup hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang berkaitan dengan objek penelitian. Metode pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*), dengan cara mempelajari buku-buku literatur, majalah-majalah, buletin dan jurnal, dokumen resmi, serta mempelajari peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas.

Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisis bahan hukum. Data yang diperoleh dari penelitian terlebih dahulu diseleksi, diklasifikasi, dan dianalisis 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. Kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif, yaitu data yang didapat digambarkan dalam bentuk narasi berdasarkan teori-teori yang relevan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sekilas Tentang Posisi Kasus Putusan Nomor 144PK/Pid.Sus/2016 dan Pertimbangan Hukumnya

MTI adalah terpidana mati dalam perkara tindak pidana narkotika. MTI didakwa oleh jaksa penuntut umum bersalah melakukan tindak pidana secara tanpa hak dan melawan hukum menerima narkotika golongan I berupa heroin secara bersama-sama serta dilakukan secara terorganisasi, sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 82 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana.

Perkara MTI telah diputuskan melalui Putusan Nomor 425/Pid.B/2003/PN.TNG tanggal 23 Oktober 2003, yang amarnya menyatakan terdakwa MTI secara sah dan meyakinkan terbukti bersalah melakukan tindak pidana kejahatan “secara tanpa hak dan melawan hukum menawarkan untuk dijual, menyalurkan, menyerahkan, menerima, menjadi perantara dalam jual beli narkotika golongan I berupa heroin yang dilakukan secara bersama-sama, berlanjut serta terorganisir.” Memidana terdakwa MTI oleh karena itu dengan pidana mati dan denda Rp. 500.000.000,00 subsidi tiga bulan kurungan.

Kemudian Putusan Nomor 425/Pid.B/2003/PN.TNG tersebut diajukan banding dan telah diputuskan dalam Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 315/Pid/2003/PT.Bdg tanggal 12 Januari 2004, yang amar putusannya menerima permintaan banding dari kuasa terdakwa dan jaksa penuntut umum tersebut dan menguatkan Putusan Nomor 425/Pid.B/2003/PN.Tng.

Pada tingkat kasasi telah diputuskan dengan Putusan Nomor 641 K/Pid/2004 tanggal 16 Juli 2004 yang amar putusannya menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi/terdakwa MTI. Putusan kasasi tersebut diajukan peninjauan kembali oleh MTI dan telah diputuskan dengan Putusan Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 tanggal 10 Oktober 2012 dengan amar putusan menolak peninjauan kembali dari pemohon peninjauan kembali, dan menetapkan bahwa putusan yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut tetap berlaku. MTI mengajukan kembali permohonan peninjauan kembali untuk yang kedua kalinya, namun hakim tetap menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kalinya yang dimuat dalam Putusan Nomor 144PK/Pid.Sus/2016.

Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 terhadap permohonan peninjauan kembali kedua kalinya yang dimohonkan oleh MTI telah dibacakan dan diucapkan dalam sidang terbuka tanggal 20 Juli 2016. Perkara permohonan peninjauan kembali kedua kalinya yang dimohonkan oleh MTI tersebut ditolak oleh majelis hakim yang memeriksa dan mengadili perkara permohonan peninjauan kembali untuk kedua kalinya, yang amar putusannya menolak permohonan peninjauan kembali dari pemohon peninjauan kembali/terpidana MTI tersebut, dan menetapkan bahwa Putusan Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 tanggal 10 Oktober 2012 yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut tetap berlaku.

Mengenai pertimbangan hukumnya ketiga hakim agung berpendapat yang sama, yang menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali hanya boleh dilakukan satu kali saja. Pendapat Hakim Agung Andi Samsan Nganro, sebagai berikut:

Bahwa permohonan peninjauan kembali yang diajukan lebih dari satu kali menurut SEMA Nomor 7 Tahun 2014 hanya dimungkinkan apabila memenuhi alasan yang diatur dalam SEMA Nomor 10 Tahun 2009, yaitu apabila ada suatu objek perkara terdapat dua atau lebih putusan peninjauan kembali yang bertentangan satu dengan yanglain;

Bahwa terhadap alasan pemohon mengenai pertimbangan antara Putusan Peninjauan Kembali Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 tanggal 12 Oktober 2012 atas nama pemohon peninjauan kembali/terpidana MTI dan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 45 PK/Pid.Sus/2009 tanggal 6 Oktober 2010 atas nama terpidana HKC, tidak dapat dibenarkan, karena pertentangan dalam pertimbangan hukum kedua putusan peninjauan kembali *a quo* bukanlah pertimbangan yang bersifat menentukan dan signifikan, sebab pertimbangan yang dikutip hanya bersumber dari keterangan terdakwa HKC, lagi pula pertimbangan hukum Putusan Pemohon Peninjauan Kembali Nomor 45 PK/Pid.Sus/2009 tersebut tidak melemahkan pembuktian unsur-unsur tindak pidana dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011;

Bahwa terhadap alasan peninjauan kembali pemohon mengenai adanya suatu kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata dari Putusan Peninjauan Kembali Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 juga tidak dapat dibenarkan. Mengingat dalam putusan peninjauan kembali tersebut tidak adanya kekhilafan atau kekeliruan yang nyata sebagaimana didalilkan pemohon;

Bahwa dengan demikian, alasan pertimbangan hukum dengan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 tanggal 12 Oktober 2012 sudah tepat dan benar, oleh karena itu putusan peninjauan kembali *a quo* dapat dipertahankan dan tetap berlaku.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, Hakim Agung Andi Samsan Nganro mengusulkan permohonan peninjauan kembaliyang kedua kalinya ditolak dan menyatakan tetap berlaku putusan peninjauan kembali sebelumnya.

Pendapat Hakim Agung Suhadi, sebagai berikut:

Bahwa pemohon dalam perkara *a quo* telah mengajukan peninjauan kembali dan telah diputus oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 251 PK/Pid.Sus/2011 tanggal 10 Oktober 2012 dengan bunyi amar putusan antara lain menolak permohonan pemohon peninjauan kembali/terpidana MTI;

Bahwa menurut SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tanggal 31 Desember 2014 berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya satu kali;

Bahwa menurut SEMA Nomor 1 Tahun 2012, permohonan harus diajukan oleh terpidana sendiri di hadapan panitera, sedang permohonan peninjauan kembali pemohon melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan Klas I Batu Nusa Kambangan.

Hakim Agung Suhadi mengusulkan putusan permohonan peninjauan kembali pemohon yang kedua kalinya tidak dapat diterima.

Pendapat Hakim Agung Artidjo Alkostar, sebagai berikut:

Bahwa ternyata tidak ada kekhilafan atau kekeliruan yang nyata dalam Putusan Pengadilan Negeri Nomor 425/Pid.B/2003/PN.TNG jo. Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 315/Pid/2003/PT.Bdg. jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 641 K/Pid/2004, karena hal-hal yang relevan secara yuridis telah dipertimbangkan dengan benar. Perbuatan terdakwa menawarkan, dijual, menyalurkan, menyerahkan, menerima, menjadi perantara dalam jual beli narkoba golongan I berupa heroin yang dilakukan secara bersama-sama, berlanjut, dan terorganisir merupakan tindak pidana melanggar Pasal 82 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997

jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana jo. Pasal 64 ayat (1) KUHPidana;

Bahwa ternyata tidak ada bukti baru yang berkualitas sebagai *novum* yang diajukan oleh pemohon peninjauan kembali, sehingga alasan-alasan permohonan peninjauan kembali tidak memenuhi syarat yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 263 ayat (2) KUHP;

Bahwa pengajuan peninjauan kembali oleh pemohon peninjauan kembali adalah yang kedua, sedangkan secara yuridis pengajuan peninjauan kembali hanya satu kali, sehingga permohonan peninjauan kembali oleh pemohon peninjauan kembali tidak beralasan menurut hukum.

Hakim Agung Artidjo Alkostar yang sekaligus sebagai ketua majelis berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh MTI untuk kedua kalinya dinyatakan ditolak.

Berdasarkan ketiga pendapat majelis hakim yang diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa:

- 1) Alasan-alasan peninjauan kembali yang dimohonkan tidak memenuhi ketentuan Pasal 263 ayat (2) huruf a, b, dan c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 266 ayat (2) huruf a Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, maka permohonan peninjauan kembali yang kedua kalinya dinyatakan harus ditolak;
- 2) Dikarenakan permohonan peninjauan kembali yang kedua kalinya dinyatakan ditolak, maka putusan Mahkamah Agung yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut dinyatakan tetap berlaku.

Dilihat dari tiga pendapat hakim agung dalam pertimbangannya disebutkan pengajuan permohonan peninjauan kembali yang kedua kalinya tidak beralasan menurut hukum. Hakim dalam pertimbangannya berpijak pada SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang menyatakan permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya satu kali.

B. Perspektif Yuridis Penggunaan SEMA dalam Penolakan Peninjauan Kembali Pada Putusan Nomor 144PK/Pid.Sus/2016

SEMA Nomor 7 Tahun 2014 merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam upaya memberikan petunjuk bagi para hakim dalam menangani perkara permohonan peninjauan kembali. Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan SEMA Nomor 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 dengan tujuan salah satunya untuk memberikan kepastian hukum (Suhariyanto, 2015: 337).

Terbitnya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang membolehkan pengajuan permohonan peninjauan kembali lebih dari satu kali, dengan membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHP yang hanya boleh satu kali dalam pengajuan permohonan peninjauan kembali walaupun ditemukannya bukti (*novum*) baru. Agar terciptanya kepastian hukum, Mahkamah Agung melalui surat edaran memberikan petunjuk mengenai

peninjauan kembali dalam perkara pidana yang ditujukan kepada hakim-hakim yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung.

Isi surat edaran tersebut, Mahkamah Agung menilai bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 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 Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Atas dasar itu, Mahkamah Agung dalam surat edarannya menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya satukali. Oleh karena itu, pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 yang menolak permohonan peninjauan kembali kedua kalinya didasari pada SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang menyatakan permohonan peninjauan kembali hanya boleh satu kali.

Perkara peninjauan kembali kedua kalinya yang diajukan oleh MTI dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016, menunjukkan bahwa majelis hakim tidak berpijak pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang membolehkan peninjauan kembali lebih dari satu kali. Pertimbangan hukum Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 menyatakan bahwa permohonan pengajuan peninjauan kembali yang kedua kalinya dinyatakan ditolak, karena hakim merujuk SEMA Nomor 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 Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan pengajuan peninjauan kembali boleh dilakukan lebih dari satu kali.

Kehadiran SEMA Nomor 7 Tahun 2014 mengenai peninjauan kembali hanya boleh satu kali memunculkan polemik regulasi, karena telah menghidupkan kembali frasa yang terdapat dalam Pasal 268 ayat (3) KUHAP, yang telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan permohonan peninjauan kembali dapat dilakukan lebih dari satu kali. Namun, Mahkamah Agung menegaskan bahwa pemberlakuan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tidak melanggar atau bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. Hal tersebut mencerminkan pertentangan antara pengutamaan prinsip kepastian hukum dengan prinsip keadilan hukum mengenai pengajuan peninjauan kembali (Indarsih, 2017: 11).

Mahkamah Agung menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi hanya mencabut Pasal 268 ayat (3) KUHAP. Mengenai pemberlakuan SEMA tersebut berpedoman pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Dilihat dari jenisnya, SEMA merupakan suatu produk peraturan kebijakan yang hanya berisikan petunjuk teknis dan tidak memiliki kekuatan mengatur seperti halnya peraturan perundang-

undangan. Surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Nalle, 2013: 43). 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. Hal tersebut selaras dengan apa yang disampaikan oleh Manan (Manan & Magnar, 1997: 170-171), yang menyatakan bahwa peraturan kebijakan bukanlah bagian dari peraturan perundang-undangan, dan asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.

Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan daya ikat karena putusannya bersifat *final and binding* (Latif et al., 2009: 206). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 membuktikan, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang karena putusan Mahkamah Konstitusi melahirkan produk perundang-undangan yang nantinya akan berlaku setelah dibacakan putusan tersebut. 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. Kemudian walaupun putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir* tanpa adanya eksekusi (Latif et al., 2009: 210-211), namun agar tidak terjadi konflik regulasi yang berkelanjutan, semestinya Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, dan disesuaikan dalam revisi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Penolakan pengajuan peninjauan kembali kedua kali yang dilakukan oleh hakim Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 yang berpijak pada SEMA Nomor 7 Tahun 2014, sangat tidak tepat. Mengingat dasar pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim bukanlah produk peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tertuang Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memiliki daya ikat, namun hanya sebatas peraturan kebijakan yang pembentukannya berdasarkan asas *freies ermessen* yang secara konsep pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Ridwan, 2006:183).

Artinya, SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang dijadikan pijakan oleh hakim dalam menolak perkara peninjauan kembali kedua kalinya tidak sesuai pembentukannya. Sebagai salah satu jenis peraturan kebijakan, SEMA tersebut semestinya harus memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam pembentukan sebuah peraturan kebijakan, salah satunya yaitu tidak boleh bertentangan dengan

peraturan dasar yang mengandung wewenang *diskresioner* (Indroharto, 1992: 45-46). Pembentukan SEMA tersebut tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan yang berlaku (Ridwan, 2006: 183). Dalam hal ini telah menyimpangi dan mengubah Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. SEMA semestinya hanya sebagai bayangan dari KUHAP.

SEMA Nomor 7 Tahun 2014 sebagai bentuk *freies ermessen* muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan, kelemahan, serta kekosongan di dalam penerapan asas legalitas. bukan untuk menyimpangi peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu, seperti yang diungkapkan Sjachran Basah yang dikutip oleh Ridwan (2006: 178-179), SEMA hanya ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik, dan tindakan tersebut dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba. Namun, pemberlakuan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 bukan untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi, malah memunculkan polemik baru serta menjadi bumerang bagi konstruksi hukum ketatanegaraan di Indonesia.

SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tidak mengikat secara hukum, dan telah melanggar asas *freies ermessen* sebagai pijakan dalam pembentukan surat edaran itu sendiri. Sehingga keberlakuan SEMA tersebut tidak dapat mengikat hakim-hakim yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung untuk menolak permohonan peninjauan kembali untuk kedua kalinya. Jika dilihat dari eksistensi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP, secara langsung mengikat bagi setiap organ negara karena sifatnya *final and binding*. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut langsung memperoleh kekuatan hukum mengikat semenjak dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum dan semua lembaga negara khususnya Mahkamah Agung wajib menjalankan dan menghormati putusan tersebut (Siahaan, 2012: 212-213). Walaupun putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak mengandung unsur penghukuman yang bersifat *condemnatoir*, sehingga tidak ada upaya eksekusi terhadap terlaksananya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Namun, Mahkamah Agung sebagai salah satu organ negara wajib menjalankan atau melakukan eksekusi sendiri putusan tersebut.

Konsekuensi dikeluarkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 mengakibatkan tidak dijalankannya apa yang terdapat dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diabaikan oleh Mahkamah Agung. Hal tersebut tidak terlepas dari putusan Mahkamah Konstitusi yang hanya bersifat *declaratoir* yang tanpa adanya upaya eksekusi, namun Mahkamah Agung tidak serta merta dapat mengabaikannya. Dikeluarkannya SEMA tersebut dapat dianggap sebagai bentuk perlawanan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berimplikasi langsung atas dibatalkannya Pasal 268 ayat (3) KUHAP.

Meskipun Mahkamah Agung dalam mengeluarkan surat edarannya tidak berlandaskan pada Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tapi menggunakan landasan hukum Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Namun, jika dilihat dari kedua bunyi pasal tersebut terdapat kesamaan

frasa dan makna yang sama dengan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Secara otomatis, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga ikut membatalkan materi Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Berlakunya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 telah menghidupkan kembali materi pasal yang telah diuji dan telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap materi pasal tersebut inkonstitusional. Menghidupkan kembali materi pasal yang telah dinyatakan batal dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dapat berimplikasi terhadap eksistensi Mahkamah Konstitusi sendiri sebagai lembaga pengawal konstitusi. Hal tersebut akan berdampak buruk yang sangat besar bagi perkembangan hukum tata negara di Indonesia yang selalu mengagung-agungkan sebagai negara demokrasi serta negara hukum (*role of law*).

Menghindari terjadinya hal-hal yang akan berdampak buruk bagi tatanan hukum Indonesia, perlu adanya suatu upaya yang dapat dilakukan dalam hal mengatasi kesemrawutan tatanan hukum, agar eksistensi kedua lembaga tinggi negara tersebut sebagai lembaga yang diamanatkan oleh konstitusi untuk menjalankan fungsi yudisial tetap terjaga kemurniannya. Perlu adanya penyelarasan terhadap produk hukum yang dikeluarkan oleh kedua lembaga tersebut agar terciptanya harmonisasi hukum dan tidak saling berbenturan antara satu dengan yang lainnya.

Demi menjaga eksistensi putusan Mahkamah Konstitusi, sudah sepatutnya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. SEMA tersebut dicabut dan disempurnakan kembali, sehingga frasa mengenai permohonan peninjauan kembali hanya boleh dilakukan satu kali dihilangkan saja agar tidak terjadi benturan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Mengingat keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas untuk pengajuan peninjauan kembali. Dengan demikian tujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil dapat terpenuhi (Swantoro, Fakhriah & Ikhwansyah, 2017: 190).

Kemudian jika dalih Mahkamah Agung perlu adanya suatu kepastian hukum terkait pengaturan mengenai peninjauan kembali, dengan maksud perlu adanya pembatasan terkait pengajuan peninjauan kembali, maka jangan sampai menganggangi putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak membolehkan pembatasan hanya satu kali. Oleh karena itu, agar terciptanya hukum yang memiliki kepastian sebagai wujud dari hukum positivistik, Mahkamah Agung dapat membatasi pengajuan permohonan peninjauan kembali hanya dua kali, dengan syarat pengajuan peninjauan kembali yang kedua harus ada ditemukannya bukti baru (*novum*) sebagai bukti penentu dalam suatu perkara. Sehingga hakim yang memeriksa dan mengadili perkara permohonan peninjauan kembali yang kedua kali tidak lagi menggunakan dasar hukum yang bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

IV. KESIMPULAN

Penggunaan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang dijadikan dasar pertimbangan oleh majelis hakim agung dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 sehingga menolak permohonan peninjauan kembali yang kedua kali, sangat tidak tepat. Mengingat dasar pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim dalam Putusan Nomor 144 PK/Pid.Sus/2016 bukanlah produk peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki daya ikat. Namun hanya sebatas peraturan kebijakan yang pembentukannya berdasarkan asas *freies ermesen*, yang secara konsep pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang membolehkan pengajuan peninjauan kembali lebih dari satu kali.

V. SARAN

Mahkamah Agung perlu melakukan revisi SEMA Nomor 7 Tahun 2014, dan dilakukan penyesuaian dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU- XI/2013. Mengingat SEMA hanya sebatas peraturan kebijakan yang secara konsep pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga hakim dalam memutuskan perkara peninjauan kembali yang kedua kali memiliki dasar hukum yang kuat, serta menghasilkan putusan yang memberikan kepastian hukum demi terwujudnya rasa keadilan bagi warga negara yang dirugikan haknya.

DAFTAR ACUAN

Buku

Ali, Z. (2014). *Metode penelitian hukum*. Cetakan 5. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-pokok hukum tata negara pasca reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

_____. (2010). *Hukum acara pengujian undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.

Bachtar. (2015). *Problematika implementasi putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses.

Hadjon, P. M. (1993). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Indroharto. (1992). *Perbuatan pemerintah menurut hukum publik & hukum perdata*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Isra, S., et al. (2010). *Perkembangan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari berpikir hukum tekstual ke hukum progresif)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.

- Latif, A., et al. (2009). *Buku ajar hukum acara Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Manan B., & Magnar K. (1997). *Beberapa masalah hokum tata negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Ramiyanto. (2018). *Upaya-upaya hukum perkarapidana di dalam hukum positif & perkembangannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, H. R. (2006). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sahman & Susanto. (2004). *Teori hukum mengingat, mengumpulkan & membuka kembali*. Bandung: Radhika Adhitama.
- Siahaan, M. (2012). *Hukum acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Cetakan 2. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2007). *Penelitian hukum normatif (Suatu tinjauan singkat)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Jurnal

- Arafat. (2017, Juli). Eksekusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 pasca terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014. *Tanjungpura Law Journal*, 1 (2), 114-134.
- Aristoni. (2014, Agustus). Tindakan hukum diskresi dalam konsep welfare state perspektif hukum administrasi negara & hukum Islam. *Jurnal Penelitian*, 8(2), 221-246.
- Chakim, M. L. (2015, Juni). Mewujudkan keadilan melalui upaya hukum peninjauan kembali pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 12(2), 328-352.
- Fajarwati, M. (2017, Juni). Validitas Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(2), 145-162.
- Gumbira, S. W. (2016, Maret). Problematika peninjauan kembali dalam sistem peradilan pidana pasca putusan Mahkamah Konstitusi & pasca SEMA RI No. 7 Tahun 2014 (Suatu analisa yuridis & asas-asas dalam hukum peradilan pidana). *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 46(1), 106-119.
- Harsanto, A., Jubair & Sulbadana. (2017, Maret). Upaya hukum peninjauan kembali dalam perkara pidana pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *e Jurnal Katalogis*, 5(3), 1-11.
- Indarsih, Y. (2017, April). Dampak Sema Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. *Law Enforcement: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 1-12.
- Muhlizi, A. F. (2015, Agustus). Peninjauan kembali dalam perkara pidana yang berkeadilan & berkepastian hukum. *Jurnal Yudisial*, 8(2), 145-166.
- Nalle, V. I. W. (2013, April). Kewenangan yudikatif dalam pengujian peraturan kebijakan. *Jurnal Yudisial*, 6(1), 33-47.
- Peremana, I. M. W. A., Dewi, A. A. S. L., & Karma, N. M. S. (2020). Tinjauan yuridis pengajuan permohonan

peninjauan kembali pada perkara pidana dalam sistem hukum Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, 1(2), 99-105.

Pradana, M. J., Nur, S., & Erwin. (2020). Tinjauan yuridis peninjauan kembali yang diajukan oleh jaksa penuntut umum terhadap putusan lepas dari segala tuntutan hukum. *PAMPAS: Journal of Criminal*, 1(2), 140-151.

Suhariyanto, B. (2015, Juli). Aspek hukum peninjauan kembali lebih dari satu kali dalam perkara pidana (Perspektif penegakan keadilan, kepastian & kemanfaatan hukum). *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(2), 335-350.

Swantoro, H., Fakhriah, E. L., & Ikhwansyah, I. (2017, Juni). Permohonan upaya hukum peninjauan kembali kedua kali berbasis keadilan & kepastian hukum. *Jurnal Mimbar Hukum*, 29(2), 189-204.

Yuniagara, R., Purnama, E., & Sjafei, M. S. (2017, April). Kekuatan hukum mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 19(1), 117-136.