

**SIFAT FINAL DAN MENGIKAT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG**

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013

**FINAL AND BINDING NATURE OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S
DECISION IN JUDICIAL REVIEW**

An Analysis of Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013

Antoni Putra

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Email: antoni.putra@pshk.or.id

Naskah diterima: 18 Desember 2019; revisi: 13 Januari 2022; disetujui: 10 Maret 2022

DOI: 10.29123/jy.v14i3.425

ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, yang putusannya bersifat final dan mengikat, serta sifat berlakunya sesuai dengan asas *erga omnes*. Itu artinya, terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi telah tertutup segala bentuk upaya hukum dan harus dipatuhi oleh siapapun, termasuk oleh Mahkamah Agung. Namun, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang pada prinsipnya membolehkan peninjauan kembali dilakukan lebih dari satu kali, Mahkamah Agung tidak mematuhi. Pasca putusan tersebut, Mahkamah Agung justru menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, yang menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya satu kali. Hal ini menimbulkan kebingungan bagi aparat penegak hukum dan masyarakat pencari keadilan. Tulisan ini mengkaji mengenai sifat final dan mengikat serta sifat berlaku sesuai asas *erga omnes* dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian normatif dan pembahasannya diawali dengan analisis tentang kepatuhan Mahkamah Agung terhadap putusan tersebut, kemudian dilanjutkan dengan analisis akibat hukum dari pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. Dalam penelitian ini didapatkan kesimpulan bahwa sifat final dan mengikat dari putusan ini tidak berjalan yang menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum.

Kata kunci: final dan mengikat; *erga omnes*; akibat hukum.

ABSTRACT

The Constitutional Court is a judicial body with the authority to conduct judicial review of the 1945 Constitution. Its decisions are final and binding and apply according to the principle of erga omnes. That means, the Constitutional Court's decision is closed to all forms of legal remedies and is enforced for anyone, including the Supreme Court. However, the Supreme Court did not comply with the Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013 which essentially allowed the extraordinary request for case review to be carried out more than once. After the decision was made, the Supreme Court instead issued a Supreme Court Circular Number 7 of 2014 concerning the Submission of Extraordinary Requests for Review in Criminal Cases, stating that request of case review in criminal cases are limited to one time only. This has created confusion for law enforcement officials and justice seekers. This analysis observes the final and binding nature as well as the conformity of the erga omnes principle from the decision of the Constitutional Court Number 34/PUU-XI/2013. The research was conducted using a normative research method and the discussion begins with an analysis of the Supreme Court's compliance with the decision, followed by an analysis of the legal consequences of neglecting the Constitutional Court's Decision Number 34/PUU-XI/2013. Therefore, it can be concluded that the final and binding nature of this decision is not effective, causing legal uncertainty.

Keywords: final and binding; erga omnes; law effect.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 mengamanahkan pembentukan lembaga yudikatif lain selain Mahkamah Agung, yaitu Mahkamah Konstitusi. Pengaturan tentang Mahkamah Konstitusi termaktub dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap UUD NRI 1945 yang putusannya bersifat final dan mengikat, serta sifat berlakunya sesuai dengan asas *erga omnes*. Itu artinya, terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi telah tertutup segala bentuk upaya hukum dan harus dipatuhi oleh siapapun di Indonesia, termasuk oleh Mahkamah Agung. Tapi, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara yang berhubungan dengan peninjauan kembali tidak dipatuhi oleh Mahkamah Agung. Pada tahun 2014, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013 melakukan pembaharuan terkait peninjauan kembali. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon yang memohonkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang menyatakan: “Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja” bertentangan dengan UUD NRI 1945.

“Menurut Mahkamah Konstitusi, bahwa upaya hukum luar biasa peninjauan kembali secara historis-filosofis merupakan upaya hukum yang lahir demi melindungi kepentingan terpidana.

Menurut Mahkamah, upaya hukum peninjauan kembali berbeda dengan banding atau kasasi sebagai upaya hukum biasa. Upaya hukum biasa harus dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum karena tanpa kepastian hukum, yaitu dengan menentukan limitasi waktu dalam pengajuan upaya hukum biasa, justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang tentu akan melahirkan ketidakadilan dan proses hukum yang tidak selesai.“

Peninjauan kembali merupakan salah satu bentuk upaya hukum yang tersedia untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Peninjauan kembali merupakan suatu wadah bagi para pencari keadilan untuk mendapat keadilan atas dasar ditemukannya novum (data baru yang timbul setelah suatu proses hukum selesai dilakukan). Seperti kasus Sengkon dan Karta yang juga menjadi latar belakang terbentuknya Lembaga Peninjauan Kembali di Indonesia. Pada tahun 1977 Pengadilan Negeri Bekasi dan Pengadilan Tinggi Bandung telah menghukum Sengkon bin Yakin dan Karta alias Karung alias Ecep bin Salam karena dianggap terbukti merampok dan membunuh Sulaiman bin Nasir dan istrinya Siti Haya bin Abu (Chazawi, 2010: 10).

Dalam perkara lain terbukti bahwa yang merampok dan membunuh suami istri Sulaiman adalah Gunel, Siih dan Wasita yang kemudian dipidana masing-masing 10, 8 dan 6 tahun penjara oleh Pengadilan Negeri Bekasi. Umpama Gunel di dalam penjara tidak bercerita kepada salah seorang kerabat terpidana, bahwa dialah yang merampok dan membunuh Sulaiman, maka tidak mungkin aparat penegak hukum dapat mengungkap peradilan sesat yang menghukum Sengkon dan Karta tersebut (Chazawi, 2010: 10). Inilah salah satu contoh yang bisa dijadikan alasan mengapa peninjauan kembali itu dapat dilakukan berkali-kali. Namun begitu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan peninjauan kembali boleh dilakukan berkali-kali tidak dipatuhi oleh Mahkamah Agung.

Melalui SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, Mahkamah Agung telah mengingkari sifat final dan mengikat dan *erga omnes* dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam SEMA Nomor 7 Tahun 2014 menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Mahkamah Agung beralasan bahwa peninjauan kembali juga diatur di dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

Setelah dikeluarkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2014, Mahkamah Konstitusi kembali mendapatkan dua permohonan pengujian undang-undang terkait ketentuan yang membatasi peninjauan kembali lebih dari satu kali. Pengujian pertama diajukan dengan Putusan Nomor 66/PUU-XIII/2015 yang putusannya diucapkan tanggal 7 Desember 2015. Sedangkan putusan kedua adalah Putusan Nomor 45/PUU-XIII/2015 yang dibacakan pada tanggal 10 Desember 2015. Dalam kedua putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa keduanya tidak dapat diterima, sebab materi permohonan sebagaimana dimaksud oleh dua permohonan tersebut telah diputus dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan tersebut *mutatis mutandis*, dengan sendirinya berlaku pula terhadap objek permohonan kedua putusan ini (Marbun,

2012: 198), yaitu Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah problematika implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung?
2. Bagaimana akibat hukum dari pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini mempunyai tujuan dan kegunaan sebagai berikut, yaitu: untuk mengetahui problematika implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung; dan untuk mengetahui akibat hukum dari pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013.

D. Tinjauan Pustaka

1. Peradilan yang Merdeka

Kebebasan lembaga peradilan dari campur tangan kekuasaan di luarnya merupakan masalah yang sangat esensial dalam penegakan hukum (Mahfud MD, 2012: 87). Pembicaraan tentang adanya kekuasaan kehakiman yang bebas tak dapat dilepaskan dari ide negara hukum. Sebab gagasan tentang kemerdekaan yudikatif lahir bersamaan dengan gagasan tentang demokrasi dan negara hukum menyusul abad pencerahan di dunia barat (Mahfud MD, 2012: 88).

UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Menurut UUD NRI 1945, kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung bersama-sama badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Menurut UUD NRI 1945, fungsi kekuasaan Mahkamah Agung adalah:

- a) Melakukan kekuasaan kehakiman, yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Akan tetapi DPR berperan untuk mengontrol kekuasaan Mahkamah Agung melalui penentuan pengangkatan dan pemberhentian hakim agung, yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

- b) Dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, Presiden diberi hak untuk memberikan grasi dan rehabilitasi.

Kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung bersama badan peradilan yang berada di bawahnya adalah kekuasaan untuk memeriksa dan mengadili serta memberikan putusan atas perkara-perkara yang diserahkan kepadanya dalam menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan perundang-undangan. Badan yang memegang kekuasaan kehakiman dan peradilan ini harus dapat bekerja dengan baik dalam tugas-tugasnya, sehingga dihasilkan putusan-putusan yang objektif dan tidak memihak dengan senantiasa menjunjung tinggi hukum dan keadilan. Karenanya, badan ini harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain atau pengaruh kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka atau independen diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia tidak terlepas dari doktrin Montesquieu mengenai tujuan dan perlunya ‘pemisahan’ kekuasaan, yaitu untuk menjamin ada dan terlaksananya kebebasan politik anggota masyarakat negara. Montesquieu memberikan arti kebebasan politik yang ditandai dengan adanya rasa tenteram, karena setiap orang merasa dijamin keamanannya atau keselamatannya. Untuk mewujudkan kebebasan politik tersebut, maka badan pemerintahan harus ditata sedemikian rupa agar orang tidak merasa takut padanya, seperti halnya setiap orang tidak merasa takut terhadap orang lain di sekitarnya (Manan, 1995: 3).

Penataan badan negara atau pemerintahan yang akan menjamin kebebasan tersebut menurut Montesquieu dilakukan dengan cara pemisahan badan pemerintahan ke dalam tiga cabang kekuasaan. Tanpa pemisahan itu, maka tidak akan ada kebebasan. Dikemukakan oleh Montesquieu dalam *‘The Spirit of the Laws’* dalam pembenaran doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yaitu: apabila kekuasaan kehakiman digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan seseorang akan berada dalam suatu kendali yang dilakukan secara sewenang-wenang. Di lain pihak, kalau kekuasaan kehakiman bersatu dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim mungkin akan selalu bertindak semena-mena dan menindas. Dengan demikian, ditinjau dari ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan bagian dari upaya untuk menjamin kebebasan dan mencegah kesewenang-wenangan (Asshiddiqie, 2007: 520-521).

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dapat dikatakan sebagai suatu refleksi dari *‘Universal Declaration of Human Rights’* dan *‘International Covenant on Civil and Political Rights’* yang di dalamnya diatur mengenai “*independent and impartial judiciary*.” Setiap orang berhak dalam persamaan sepenuhnya, didengarkan suaranya di muka umum dan secara adil oleh pengadilan yang merdeka dan tidak memihak dalam hal menetapkan hak-hak dan kewajibannya dan dalam setiap tuntutan pidana yang ditujukan kepadanya (Adji, 1980: 251).

Di dalam *International Covenant on Civil and Political Rights*, dalam *Article 14* dinyatakan: “Dalam penyelesaian sengketa hukum oleh suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka (hakim

yang bebas), merupakan dasar berfungsinya sistem hukum dengan baik (Adji, 1980: 251). Dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara (Adji, 1980: 253).

Namun, kekuasaan kehakiman yang merdeka bukan berarti bahwa kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan sebebas-bebasnya tanpa rambu-rambu pengawasan, oleh karena dalam aspek beracara di pengadilan dikenal adanya asas umum untuk beperkara yang baik (*general principles of proper justice*) dan peraturan-peraturan yang bersifat prosedural atau hukum acara yang membuka kemungkinan diajukannya berbagai upaya hukum. Dengan demikian dalam hal fungsi kehakiman adalah keseluruhan rangkaian kegiatan berupa mengadili suatu perkara sengketa yang individual konkret dan dalam kaitannya dengan konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka, yang dalam konteks hukum meliputi wewenang, otoritas, hak dan kewajiban, maka kekuasaan kehakiman dapat diartikan sebagai kekuasaan, hak dan kewajiban untuk menentukan apa dan bagaimana norma hukum terhadap kasus konflik individual konkret yang diajukan kepadanya, maka kekuasaan kehakiman terikat pada peraturan-peraturan yang bersifat prosedural yang disebut hukum acara (Adji, 1980: 255).

2. Sifat Berlaku Putusan Mahkamah Konstitusi

Sebagai lembaga peradilan konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai beberapa karakter khusus yang berbeda dengan peradilan umum. Kekhususan tersebut terletak pada sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat serta berlaku sesuai asas *erga omnes* (Soeroso, 2013: 234-235). Sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat melahirkan sejumlah akibat hukum yang harus dipatuhi layaknya undang-undang. Status putusan Mahkamah Konstitusi dianggap sederajat dengan undang-undang, karena putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003).

Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan oleh UUD NRI 1945 sebagai final. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusannya tidak dapat dilakukan upaya hukum (Safa'at et al., 2011: 60).

Pengujian undang-undang yang dilakukan oleh suatu peradilan pada dasarnya akan berakhir dalam suatu putusan yang merupakan pendapat tertulis hakim konstitusi tentang perselisihan penafsiran satu norma atau prinsip yang ada dalam UUD NRI 1945. Jika satu amar putusan menyatakan bahwa materi muatan, pasal, ayat, dan/atau ayat bagian undang-undang bahkan undang-undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bunyi putusan demikian

mengandung arti bahwa ketentuan norma yang termuat dalam satu undang-undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi.

Persoalan yang selalu dikaitkan dengan sulitnya implementasi eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi adalah sifat putusannya yang final, dengan kata mengikat. Karena, putusan Mahkamah Konstitusi mengikat umum, pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan ketentuan undang-undang yang telah diputus harus melaksanakan putusan itu. Namun demikian, mengingat norma dalam undang-undang adalah satu kesatuan sistem, ada pelaksanaan putusan yang harus melalui tahapan-tahapan tertentu, bergantung pada substansi putusan. Dalam hal ini, ada putusan yang dapat dilaksanakan langsung tanpa harus dibuat peraturan baru atau perubahan, ada pula yang memerlukan pengaturan lebih lanjut terlebih dahulu.

Tatkala suatu putusan akan langsung efektif berlaku tanpa diperlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk kebutuhan implementasi perubahan undang-undang yang diuji, maka putusan ini dapat dikatakan berlaku secara *self-executing*, dalam artian, putusan itu terlaksana dengan sendirinya (Siahaan, 2009: 364). Ini terjadi karena norma yang dinegasikan tersebut mempunyai ciri-ciri tertentu yang sedemikian rupa dapat diperlakukan secara otomatis tanpa perubahan undang-undang yang memuat norma yang diuji tersebut, ataupun tanpa memerlukan tindak lanjut dalam bentuk perubahan undang-undang yang diuji. Undang-undang yang telah dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi tersebut tidak menimbulkan kekosongan hukum. Umumnya putusan *self-executing* tidak perlu ditindaklanjuti lembaga lain, dalam hal ini langsung berlaku (Malik, 2009: 79).

Terkait putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, Moh. Mahfud MD menyatakan risiko putusan yang mungkin saja mengandung salah dan cacat tetap dimungkinkan ada, namun demikian, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat tersebut tetap tidak dapat digugat (Soeroso, 2013: 235). Tidak dipungkiri, di dalam ketentuan normatif yang menyatakan sifat putusan Mahkamah Konstitusi final tersebut, setidaknya terkandung problematika, baik problem filosofis, yuridis, sosial, maupun politik. Ketika pihak-pihak merasakan ketidakadilan putusan Mahkamah Konstitusi, sementara tidak tersedia upaya hukum lain, maka tidak ada yang dapat dilakukan kecuali menerima dan melaksanakan putusan tersebut. Artinya, kendati keadilannya dipasung oleh putusan Mahkamah Konstitusi, tidak ada pilihan lain untuk tidak melaksanakan putusan tersebut (Soeroso, 2013: 235).

Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi ditegaskan pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan ...*” Ketentuan tersebut diikuti pengaturannya dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1), “*Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.*” Pasal 47 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mempertegas sifat final tersebut dengan menyatakan bahwa: “*Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.*”

Putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya mengikat pihak yang mengajukan perkara (*interparties*) di Mahkamah Konstitusi, melainkan juga mengikat semua warga negara seperti halnya undang-undang mengikat secara umum bagi semua warga negara (Laksono Soeroso, 2013: 235). Sebab pada putusan Mahkamah Konstitusi melekat sifat *erga omnes*, yang berarti putusan Mahkamah Konstitusi berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Menurut Bagir Manan, *erga omnes* adalah putusan yang akibat-akibatnya berlaku bagi semua perkara yang mengandung persamaan yang mungkin terjadi di masa yang akan datang, jadi ketika peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak berlaku karena bertentangan dengan UUD, maka menjadi batal dan tidak sah untuk setiap orang (Supranto, 2014: 40).

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *erga omnes* dapat dianggap memasuki fungsi perundang-undangan (*legislative function*), hakim tidak lagi semata-mata menetapkan hukum untuk suatu peristiwa konkret tetapi hukum bagi peristiwa yang akan datang (*abstrak*) dan ini mengandung unsur pembentukan hukum. Pembentukan hukum untuk peristiwa yang bersifat abstrak adalah fungsi perundang-undangan yang berlaku (Supranto, 2014: 40).

Itu artinya, sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang *erga omnes* ini dapat diartikan berlaku sama seperti undang-undang, sebab undang-undang merupakan produk hukum yang mengatur secara umum dan mengikat siapapun yang ada di Indonesia. Sifat umum dan abstrak yang melekat pada undang-undang tersebut juga melekat pada putusan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan sifat *erga omnes*, putusan Mahkamah Konstitusi juga mengatur secara umum. Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi berlaku seperti undang-undang, yaitu sesuai dengan asas *erga omnes*, putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan pengujian kembali seperti layaknya undang-undang. Sebab putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang telah bersifat final, di mana putusan tersebut diputus berdasarkan UUD NRI 1945. Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan berdasarkan tafsir UUD NRI 1945 dan tidak mungkin masih bertentangan dengan UUD NRI 1945.

II. METODE

Secara umum, adalah studi kasus (*case study*), yang objek putusannya sengaja dipilih, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-X/2013 tentang Peninjauan Kembali. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan penelitian hukum normatif (yuridis-normatif), yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum (Soerjono Soekanto, 2007: 50). Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara menganalisis aturan hukum, buku hukum dan karya ilmiah yang relevan dengan penelitian yang sedang dilakukan, serta melihat bagaimana praktiknya di lapangan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013

Melalui SEMA Nomor 7 Tahun 2014, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Sebab perihal peninjauan kembali juga diatur di dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.

SEMA yang dikeluarkan pada 31 Desember 2014 merupakan upaya Mahkamah Agung untuk memberikan kepastian hukum sehubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tanggal 6 Maret 2014. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Agung berpendapat bahwa amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut 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 Mahkamah Agung. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali (Mahkamah Agung RI, 2015: 9).

Bukan hanya terhadap masalah pidana, Mahkamah Agung juga membatasi peninjauan kembali dengan hanya dapat dilakukan satu kali saja terhadap bidang hukum lain. Mahkamah Agung dalam mengatur prosedur pengajuan peninjauan kembali merujuk pada Pasal 66 – 77 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, yang mengatur sebagai berikut (Mahkamah Agung RI, 2014):

1. Permohonan peninjauan kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali.
2. Permohonan peninjauan kembali tidak menanggukuhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan.
3. Permohonan peninjauan kembali dapat dicabut selama belum diputus dan dalam hal sudah dicabut permohonan peninjauan kembali itu tidak dapat diajukan lagi.

Berangkat dari tanggapan Mahkamah Agung terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 ini, Mahkamah Agung telah nyata mengabaikan norma hukum yang mengatur tentang peninjauan kembali yang dapat dilakukan berkali-kali. Namun, menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat 5 (lima) pertimbangan dalam pemberlakuan suatu norma hukum, yaitu pertimbangan filosofis, pertimbangan yuridis, pertimbangan politis, pertimbangan sosiologis, pertimbangan administratif (Asshiddiqie, 2014: 166). Untuk norma hukum yang dapat dikatakan baik adalah yang memiliki kelima syarat di atas terpenuhi sekaligus.

Dari kelima pertimbangan berlakunya suatu norma hukum, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang belum terpenuhi adalah pertimbangan sosiologis dan administrasi. Untuk lebih jelasnya, berikut penulis uraikan kelima pertimbangan keberlakuan norma hukum tersebut.

1) Keberlakuan Filosofis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai “*gerund norm*” atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang “*staatsfundamentalnorm*”, di setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumbu dari segala sumber hukum (Asshiddiqie, 2014: 166). Nilai-nilai filosofis Negara Indonesia terdapat dalam Pancasila sebagai “*staatsfundamentalnorm*.” Di dalam kelima sila Pancasila itu terkandung nilai-nilai fundamental yang tidak boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum di Indonesia (Asshiddiqie, 2014: 167).

2) Keberlakuan Yuridis

Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku jika:

1. Ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi;
2. Ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibat;
3. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan
4. Ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang berwenang (Asshiddiqie, 2014: 167).

3) Keberlakuan Politis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik. Walaupun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum tersebut tidak mungkin dapat dukungan politik untuk diberlakukan (Asshiddiqie, 2014: 167).

Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberlakukan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan (Asshiddiqie, 2014: 168). Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, itu sudah cukup untuk menjadi legitimasi keberlakuan norma hukum dari segi politik.

4) Keberlakuan Sosiologis

Pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu: pengakuan, penerimaan, dan *faktisitas* hukum (Asshiddiqie, 2014: 167). Kriteria pengakuan maksudnya adalah sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk

menundukkan diri kepada norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak berlaku baginya. Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua yang pada pokoknya bersandar pada kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya atur, daya ikat, dan daya paksa dari norma hukum. Kemudian kriteria ketiga menekankan pada keyataan faktual (*faktisitas* hukum), yaitu sejauh mana norma hukum itu sendiri memang benar-benar berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Walaupun suatu norma hukum diakui dan diterima oleh masyarakat sebagai suatu yang memang ada dan berlaku, tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku (Asshiddiqie, 2014: 169).

Di sinilah letak permasalahan utama mengapa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang bersifat final dan mengikat tidak berlaku di Mahkamah Agung. Dari ketiga kriteria keberlakuan norma hukum secara sosiologis di atas, tidak satupun yang terpenuhi, seperti:

- a. MA tidak mengakui daya ikat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 sebagai norma hukum, sebab perihal peninjauan kembali sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga diatur di dalam undang-undang lain, yaitu tentang Mahkamah Agung dan Kekuasaan Kehakiman;
- b. Mahkamah Agung tidak menerima Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 sebagai norma hukum yang merubah aturan hukum lama yang mengatur tentang peninjauan kembali; dan
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 dapat dinilai tidak dapat berlaku efektif, selain Mahkamah Agung tidak mengakui putusan tersebut sebagai norma hukum yang mengikat, masalah banyaknya perkara peninjauan kembali yang ditangani Mahkamah Agung juga menjadi salah satu alasannya.

5) Keberlakuan Administrasi

Berlakunya suatu norma hukum juga tidak dapat dilepaskan dari faktor administrasi. Sebab norma hukum tidak akan pernah bisa berlaku efektif bila dalam pemberlakuannya menuai masalah dalam ranah administrasi. Seperti halnya pemberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 di Mahkamah Agung. Putusan yang menyatakan bahwa peninjauan kembali dapat dilakukan berkali-kali tentu akan menuai masalah yang serius di bidang administrasi, sebab putusan yang sudah diputus berpotensi kembali diajukan peninjauan kembali. Sementara itu, jumlah perkara peninjauan kembali yang ditangani oleh Mahkamah Agung setiap tahunnya tidaklah sedikit. Berikut adalah keadaan perkara peninjauan kembali di Mahkamah Agung selama tiga tahun (2014, 2015 dan 2016).

Mahkamah Agung menerima permohonan peninjauan kembali tahun 2014 sebanyak 2.617 perkara. Sisa perkara tahun 2013 sebanyak 1.445 perkara, sehingga beban pemeriksaan perkara peninjauan kembali tahun 2014 sebanyak 4.062 perkara. Jumlah perkara peninjauan kembali yang diterima tahun

2014 meningkat 7,87% dari penerimaan tahun 2013 sebanyak 2.426 perkara. Sebagian besar perkara peninjauan kembali yang diterima tahun 2014 adalah perkara tata usaha negara yang mengambil porsi 49,79% dari keseluruhan perkara. Dominasi perkara tata usaha negara dalam permohonan peninjauan kembali adalah fenomena berulang sejak tahun 2004. Perkara berikutnya secara berturut-turut adalah perdata (27,02%); pidana khusus (10,13%); perdata khusus (5,16 %); pidana umum (3,63%); perdata agama (3,63%); dan militer (0,65%). Di antara 1.303 perkara peninjauan kembali tata usaha negara yang diterima tahun 2014, sebanyak 1.162 perkara (89,18%) adalah peninjauan kembali perkara pajak (Mahkamah Agung RI, 2015: 50). Rincian selengkapnya sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 1. Keadaan Perkara Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung Tahun 2014

No.	Jenis Permohonan	Jumlah	Putusan yang Diajukan Peninjauan Kembali			
			Peninjauan Kembali	Kasasi	Banding	Pertama
1	Perdata	707	27	603	34	43
2	Perdata Khusus	135	0	115	0	20
3	Pidana	95	8	60	4	23
4	Pidana Khusus	265	8	205	17	35
5	Perdata Agama	95	1	62	6	26
6	Pidana Militer	17	0	15	1	1
7	Tata Usaha Negara					
	PK-TUN	141	1	120	16	4
	PJK	1.162	0	0	1.162	0
	Jumlah	2.617	45	1.180	1.240	152
	Presentase		1,72%	45,09%	47,38%	5,81%

Sumber: Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2014 (Mahkamah Agung RI, 2015).

Mahkamah Agung menerima perkara pada tahun 2015 sebanyak 13.977 perkara. Sisa perkara tahun 2014 sebanyak 4.425, sehingga beban perkara tahun 2015 sebanyak 18.402 perkara. Komposisi perkara yang diterima tahun 2015 adalah kasasi 11.109 perkara (79,48%); peninjauan kembali 2.755 perkara (19,71%); grasi 41 perkara (0,29%); dan permohonan hak uji materiil 72 perkara (0,52%) (Mahkamah Agung RI, 2016: 23).

Tabel 2. Keadaan Perkara di Mahkamah Agung Tahun 2015

No.	Jenis Kewenangan	Sisa 2014	Masuk 2015	Jumlah Beban	Putus	Sisa
1	Kasasi	3.496	11.109	14.605	11.339	3.266
2	Peninjauan Kembali	899	2.755	3.654	2.976	678
3	Grasi	3	41	44	38	6
4	Hak Uji Materiil	27	72	99	99	-
	Jumlah	4.425	13.977	18.402	14.452	3.950
	Jumlah 2014	6.415	12.511	18.926	14.501	4.425

Sumber: Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2015 (Mahkamah Agung RI, 2016).

Beban perkara Mahkamah Agung tahun 2016 berjumlah 18.580 perkara, terdiri sisa perkara tahun 2015 sebanyak 3.950 dan perkara yang diterima tahun 2016 sebanyak 14.630 perkara. Mahkamah Agung telah memutus sebanyak 16.223 perkara sehingga sisa perkara berjumlah 2.357 perkara (Mahkamah Agung RI, 2017: 18).

Tabel 3. Keadaan Perkara di Mahkamah Agung Tahun 2016

No.	Jenis Perkara	Sisa 2015	Masuk	Jumlah Beban	Putus	Sisa Akhir
1	Perdata	1.680	4.605	6.285	5.279	1.006
2	Perdata Khusus	241	1.271	1.512	1.388	124
3	Pidana	494	1.629	2.123	1.812	311
4	Pidana Khusus	1.033	3.106	4.139	3.422	717
5	Perdata Agama	1	945	946	946	0
6	Pidana Militer	88	393	481	350	131
7	Tata Usaha Negara	413	2.681	3.094	3.026	68
Jumlah		3.950	14.630	18.580	16.223	2.357

Sumber: Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016 (Mahkamah Agung RI, 2017).

Melihat keadaan perkara peninjauan kembali di Mahkamah Agung dalam beberapa tahun terakhir, suatu pertimbangan yang logis bila Mahkamah Agung membatasi peninjauan kembali hanya sekali. Namun jumlah peninjauan kembali terhadap putusan peninjauan kembali yang diajukan ke Mahkamah Agung pada tahun 2014 sebelum dikeluarkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2014, jumlahnya tidaklah signifikan. Adapun jumlah peninjauan kembali terhadap putusan peninjauan kembali pada tahun 2014 hanya berjumlah 45 perkara atau (1,72%) dari total permohonan peninjauan kembali yang ada. Meski jumlah perkara peninjauan kembali di Mahkamah Agung begitu banyaknya dan terasa logis, pembatasan peninjauan kembali hanya sekali tentunya tetap tidak dapat dibenarkan.

Menumpuknya perkara peninjauan kembali tidak dapat dijadikan alasan untuk membatasi peninjauan kembali, mengingat Pasal 268 ayat (1) KUHAP secara tegas menyatakan bahwa permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan tidak menanggukkan maupun menghentikan pelaksanaan dari putusan tersebut. Kemudian, konstitusi sudah menempatkan Mahkamah Agung sebagai puncak dari kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan, sesuai Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945, karena pencarian keadilan oleh setiap warga negara merupakan hak konstitusional yang paling esensial. Mahkamah Agung tidak boleh menutup upaya setiap warga negara untuk memperjuangkan keadilan atas hak kebebasan dan kehidupannya.

Peninjauan kembali merupakan salah satu bagian dari upaya hukum luar biasa, di samping upaya kasasi, terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Disebut sebagai upaya hukum luar biasa karena peninjauan kembali hanya bisa dilakukan apabila seluruh upaya hukum biasa, yakni banding dan kasasi, telah dilakukan. Sehingga, pada esensinya permohonan peninjauan kembali merupakan sarana bagi terpidana atau ahli warisnya untuk memperoleh keadilan dan melindungi kepentingan terpidana. Pentingnya upaya hukum luar biasa peninjauan kembali tidak terlepas dari hakikat dalam proses peradilan perkara pidana yang pembuktiannya mengacu kepada kebenaran materiil dan meyakinkan hakim.

Hal ini dapat dilihat dari alasan-alasan yang dibenarkan untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali yang diatur pada Pasal 263 ayat (2) KUHAP, yaitu memuat alasan-alasan faktual semata-mata, yakni adanya novum atau terdapat fakta baru, terdapat putusan yang saling bertentangan, atau terdapat fakta adanya kekeliruan nyata dari majelis hakim pada tatanan ideal.

Peninjauan kembali seharusnya tidak pernah ada karena anggapan bahwa penyidik sudah melakukan penyidikan sedemikian rupa sampai tidak ada lagi fakta-fakta yang tertinggal, dan anggapan hakim yang memutus tanpa kekeliruan. Namun dalam praktiknya, masih seringnya terjadi praktik peradilan sesat, dan penyimpangan-penyimpangan pada tahap penyidikan, dan peninjauan kembali merupakan jalan keluar bagi terpidana atau para pihak yang berperkara untuk mendapatkan keadilan.

Mengingat pentingnya peninjauan kembali bagi para pencari keadilan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013, mempertegas bahwa pengajuan peninjauan kembali tidak seharusnya dibatasi jumlah pengajuannya. Melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 268 ayat (3) KUHP, yang menguraikan permintaan peninjauan kembali hanya dapat dilakukan satu kali saja, tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa peninjauan kembali hakikat merupakan alat untuk mencari keadilan akibat ditemukannya kebenaran baru, yaitu kebenaran yang di dalamnya tidak terdapat keraguan. Mahkamah Konstitusi berkeyakinan bahwa keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi bahwa upaya hukum luar biasa peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali, karena tidak menutup kemungkinan ada keadaan baru (*novum*) yang substansial ditemukan setelah peninjauan kembali diputuskan.

Kemudian, dalam asas hukum pidana, letak keadilan semestinya lebih tinggi dari kepastian hukum. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi harus mampu menempatkan keadilan di atas kepastian hukum, sebab keadilan hukum merupakan bagian dari hak asasi manusia. Adanya pembatasan peninjauan kembali hanya akan memberikan gambaran bahwa Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi “malas” melayani pencarian keadilan untuk kehidupan dan kebebasan setiap umat manusia, walaupun terdapat *novum* yang bisa membuktikan sebaliknya, bahwa terpidana tersebut tidak bersalah.

B. Akibat Hukum Dari Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 oleh Mahkamah Agung

1. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan refleksi dari pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang oleh UUD NRI 1945 untuk memutus sengketa yang diajukan oleh pemohon yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang (Hasibuan & Butar Butar, 2016: 361). Menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim diartikan sebagai berikut:

“Putusan hakim adalah suatu pernyataan oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Bukan hanya diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan. Sebab sebuah konsep putusan tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh hakim. Putusan yang diucapkan di persidangan tidak boleh berbeda dengan yang tertulis.”

Meskipun doktrin dan teori yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen maupun praktik awal, bahwa dalam *constitutional review* fungsi hakim merupakan *negative legislator* yang menegasikan norma

dalam undang-undang yang diuji, perkembangan praktik di Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya menunjukkan bahwa hakim tidak lagi berhenti pada pernyataan undang-undang yang diuji tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, melainkan juga melaksanakan fungsi regulasi dengan merumuskan norma-norma hukum menggantikan norma hukum yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Mahkamah Konstitusi RI, 2013: 18).

Perkembangan tersebut terjadi karena adanya kebutuhan mendesak, yang tidak dapat menunggu terlebih dahulu perubahan undang-undang dalam rangka mencegah kekacauan hukum yang dapat terjadi karena kekosongan hukum akibat dibatalkannya undang-undang yang diuji. Perkembangan ini juga tidak mengejutkan lagi karena sebagaimana yang telah diutarakan Christopher Wolfe bahwa tahap pengujian konstitusionalitas norma yang dilakukan hakim telah bergerak ke arah *positive legislator*, dan menurut Wolfe hal itu diterima dengan diakuinya *judge made law* sebagai hukum dan sistem *case law* atau *precedent* sebagaimana yang terjadi dalam sistem hukum di Amerika Serikat (Mahkamah Konstitusi RI, 2013: 20).

Dalam perkara *judicial review*, Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan kata, frasa, pasal dalam undang-undang atau keseluruhan isi undang-undang itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan sebagai berikut:

“Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”

Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, boleh jadi mengabulkan permohonan pemohon atau menolaknya. Putusan Mahkamah Konstitusi meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan hak atau kewenangan yang tentunya akan memengaruhi satu keadaan hukum, hak dan/atau kewewenangan (Siahaan, 2011: 218). Sementara itu, akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian undang-undang diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Ini berarti, akibat hukum yang timbul dari putusan itu dihitung sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (Siahaan, 2011: 219). Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah diucapkan atau dibacakan tidak berlaku surut (*retroaktif*), tetapi berlaku ke depan (*progresif*) sejak diucapkan. Di mana pemerintah, lembaga negara dan masyarakat umum yang terkait dengan putusan itu wajib menghormati dan melaksanakan putusan tersebut (Siahaan, 2011: 363). Sebab, sejak putusan itu dibacakan ada norma hukum konstitusi atau ketentuan dari sebagian peraturan perundang-undangan

yang telah berubah, bahkan ada undang-undang yang dibatalkan secara keseluruhan karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945 (Siahaan, 2011: 364). Kemudian, putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, serta harus diberlakukan sesuai dengan asas *erga omnes*. Itu artinya, terhadap putusan Mahkamah Konstitusi telah tertutup segala jenis upaya untuk dilakukan perlawanan, dan berlaku terhadap siapapun yang ada di Indonesia.

C. Akibat Hukum Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013

Penafsiran hukum oleh hakim cenderung menampilkan penafsiran yang ekstensif dan meluas dalam rangka memberikan perlindungan konstitusional warga negara (Hidayat, 2009: 34). Dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya dapat menyatakan secara keseluruhan suatu undang-undang tidak berlaku, atau membuat peraturan hukum baru sebagai *negative legislator*. Putusan tersebut sekaligus akan memberikan pengaruh hukum yang signifikan terhadap undang-undang yang berlaku, baik karena adanya kekosongan hukum maupun karena berubahnya pengertian atau makna suatu norma berdasarkan penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: “Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.” Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dengan sendirinya putusan Mahkamah Konstitusi tidak memerlukan pelaksanaan lain, karena sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno putusan telah memiliki kekuatan hukum yang mengikat (Asshidiqie, 2007: 92).

Ketika putusan Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa materi, pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka di situ akan timbul kekuatan mengikat (Siahaan, 2008: 23). Putusan Mahkamah Konstitusi juga merupakan tafsir konstitusi yang memiliki sifat final dan mengikat, sehingga harus ditaati oleh setiap warga negara dan semua cabang-cabang kekuasaan negara, termasuk Mahkamah Agung. Begitu juga terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tentang pengujian Pasal 268 ayat (3) KUHP, yaitu tentang ketentuan yang membatasi peninjauan kembali. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara pengujian undang-undang sesuai dengan amanat UUD NRI 1945. Sesuai dengan sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat, putusan tersebut langsung menggantikan undang-undang sebelumnya yang mengatur tentang peninjauan kembali. Dengan begitu pula, Mahkamah Agung harus menjadikan putusan tersebut acuan dalam memeriksa dan memutus perkara dalam upaya hukum luar biasa peninjauan kembali yang diajukan oleh para pencari keadilan.

Langkah Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 yang membatasi peninjauan kembali hanya sekali jelas bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHP. Dengan dibatalkannya Pasal 268 ayat (3) KUHP telah

berimplikasi pada peninjauan kembali dapat diajukan berkali-kali, sementara melalui SEMA, Mahkamah Agung justru mengukuhkan peninjauan kembali hanya sekali. Penerbitan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 dapat dikatakan sebagai suatu bentuk ketidakpatuhan terhadap konstitusi sebagai hukum dasar dan juga pelanggaran terhadap konsepsi negara hukum.

Pasca dikeluarkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 ini, Mahkamah Konstitusi setidaknya telah mendapatkan dua kali permohonan pengujian undang-undang terkait ketentuan yang membatasi peninjauan kembali lebih dari satu kali. Pengujian pertama diajukan dengan Putusan Nomor 66/PUU-XIII/2015 yang diucapkan tanggal 7 Desember 2015. Sedangkan yang kedua adalah Putusan Nomor 45/PUU-XIII/2015 yang dibacakan pada tanggal 10 Desember 2015.

Dalam kedua putusan ini, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa keduanya tidak dapat diterima, sebab materi permohonan sebagaimana dimaksud oleh dua permohonan tersebut telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mutatis mutandis berlaku pula terhadap objek permohonan kedua putusan ini yaitu Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

Atas dasar kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, akibatnya dengan serta merta mematahkan argumen, logika dan dasar pertimbangan yang dibangun Mahkamah Agung dalam SEMA Nomor 7 Tahun 2014, yang sekali lagi, mendasarkan pembatasan peninjauan kembali lebih dari satu kali menjadi hanya boleh satu kali pada Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Menurut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Mahkamah Agung seharusnya tidak dapat lagi mendasarkan ketentuan dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman sebagai pembatasan pengajuan peninjauan kembali lebih dari satu kali. Dengan kata lain SEMA peninjauan kembali tersebut harusnya gugur. Namun begitu, pengajuan perkara peninjauan kembali di Mahkamah Agung tetap dibatasi dengan hanya boleh dilakukan satu kali saja.

Kemudian, dalam teori perundang-undangan, pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain bisa diuji dengan dua asas dalam teori hukum seperti *lex posterior derogat legi priori* dan *lex superior derogat legi inferiori* (Muhlizi, 2015: 158). Menurut asas *lex posterior derogat legi priori*, dalam hierarki peraturan yang sama, bila terjadi polemik maka peraturan yang terbaru yang digunakan. Sedangkan *lex superior derogat legi inferiori* menentukan bahwa peraturan yang lebih tinggilah yang dimenangkan. Tetapi dalam konteks pertentangan putusan Mahkamah Konstitusi dengan Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, maka yang digunakan adalah asas *res judicata pro veritate habetur*, yang bermakna “jika putusan hakim bertentangan dengan undang-undang, putusan hakim yang dimenangkan” (Muhlizi, 2015: 158).

Pada umumnya, putusan hakim bersifat kasuistis (berlaku hanya untuk para pihak), tetapi putusan hakim untuk pengujian peraturan perundang-undangan bersifat *erga omnes*. Setiap putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes*, yaitu berlaku tidak hanya bagi pemohon yang memohonkan

pengujian undang-undang tersebut, tetapi juga bagi seluruh pejabat publik dan komponen masyarakat dari berbagai latar belakang. *Erga omnes* sering digunakan dalam hukum untuk menjelaskan terminologi kewajiban dan hak terhadap semua. Sebagai contoh sebuah hak kepemilikan adalah sebuah hak *erga omnes*, dan karena itu dilaksanakan terhadap siapa pun yang melanggar hak itu. Sebuah hak *erga omnes* (*astatutory right*/hak undang-undang) di sini dapat dibedakan dari hak yang timbul berdasarkan kontrak, yang hanya dilaksanakan terhadap pihak yang membuat kontrak (*inter partes*).

Putusan Mahkamah Konstitusi objeknya menyangkut kepentingan bersama dan semua orang, sehingga sifat permohonan di Mahkamah Konstitusi tidak bersifat berhadapan-hadapan sebagaimana sengketa di pengadilan perdata atau tata usaha negara. Termasuk putusan yang dijatuhkan Mahkamah Konstitusi, misalnya terkait pengujian undang-undang di mana undang-undang sendiri adalah mengikat secara umum kepada semua warga negara, maka dengan dinyatakan tidak mengikat, maka undang-undang tersebut tidak hanya memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap pihak yang memohonkan di Mahkamah Konstitusi, akan tetapi juga semua warga negara. Sehingga pada dasarnya karena hakikat perkara yang diadili di Mahkamah Konstitusi tersebut, maka putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* (Muhlizi, 2015: 166).

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *erga omnes* mengikat secara *obligatoir* bagi seluruh organ negara, baik tingkat pusat dan daerah serta semua otoritas lainnya (Muhlizi, 2015: 166). Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi, yang merupakan putusan hakim mengalahkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Mahkamah Agung, di mana ketentuan yang mengatur tentang peninjauan kembali dari kedua undang-undang tersebut juga telah dinyatakan inskonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, karena terhadap kedua undang-undang tersebut *mutatis mutandis* berlaku pula Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

Dengan demikian, diabaikannya putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP dalam SEMA Nomor 7 Tahun 2014 merupakan alasan yang tidak tepat, sebab Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan ini harus dimaknai bersifat *lex specialis* terhadap Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Perlu dijelaskan bahwa ketentuan yang mengatur tentang peninjauan kembali dalam Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman adalah ketentuan yang berlaku umum terhadap pengajuan peninjauan kembali dalam perkara perdata, tata usaha negara dan agama. Khusus untuk perkara pidana mengacu pada Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang dalam hal ini telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam pengajuan peninjauan kembali pada perkara pidana, putusan Mahkamah Konstitusi ini harus dijadikan pedoman bagi Mahkamah Agung beserta semua pengadilan negeri di bawahnya dalam menangani pengajuan peninjauan kembali pada perkara pidana. Dalam setiap perumusan SEMA dan PERMA sepanjang itu menyangkut pengajuan peninjauan kembali pada perkara pidana harus mencantumkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam konsiderannya. Sekarang semua peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah

sejauh mengacu kepada undang-undang yang pernah diputus Mahkamah Konstitusi selalu disebutkan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu konsiderannya.

Perihal Mahkamah Agung tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013 dapat menyebabkan terjadinya kekosongan hukum karena putusan tersebut bersifat final dan mengikat tidak dilaksanakan, sehingga putusan tersebut hanyalah putusan di atas kertas (*law in book*) (Mahkamah Konstitusi RI, 2013:18). Putusan Mahkamah Konstitusi yang berlaku sesuai dengan asas *erga omnes* harus diterima dan dipatuhi oleh siapapun, termasuk oleh Mahkamah Agung. Langkah Mahkamah Agung mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan bentuk ketidakpatuhan Mahkamah Agung terhadap UUD NRI 1945, sebab Mahkamah Konstitusi merupakan penjaga konstitusi yang putusannya merupakan terjemahan dari UUD NRI 1945. Dengan begitu, pembatasan peninjauan kembali yang hanya dapat dilakukan satu kali adalah inskonstitusional, sebab pembatasan itu tidak memiliki payung hukum.

Kondisi tersebut menimbulkan setidaknya dua masalah. *Pertama*, hal tersebut merusak dan mengacaukan sistem dan tatanan hukum mengingat tidak seharusnya Mahkamah Agung melakukan penilaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Sebab, secara struktur ketatanegaraan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga pelaku kekuasaan kehakiman yang posisinya sederajat dengan fungsi yang berbeda sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI 1945. Jika kedua lembaga tersebut melalui putusannya dapat saling menilai dan saling membatalkan maka dapat menimbulkan kacaunya sistem hukum.

Kedua, Mahkamah Agung yang mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 berpotensi melahirkan kebuntuan hukum terkait peninjauan kembali. Dasar hukum yang seharusnya dijadikan acuan oleh Mahkamah Agung dalam pengajuan permohonan peninjauan kembali diabaikan, itu artinya Mahkamah Agung telah melanggar hukum karena menihilkan Mahkamah Konstitusi secara kelembagaan. Hierarki perundang-undangan menempatkan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi dan karenanya menjadi hukum dasar dengan penyusunan struktur kekuasaan negara berdasar prinsip *separation of power* dan mekanisme *checks and balances* (Soeroso, 2013: 246).

Hal ini merumuskan prinsip bahwa setiap tindakan/perbuatan/aturan dari semua otoritas yang diberi delegasi oleh konstitusi tidak boleh bertentangan dengan *basic right* dan konstitusi itu sendiri. Dengan konsekuensi hukum bahwa perbuatan, aturan atau tindakan tersebut menjadi ‘batal demi hukum’ karena bertentangan dengan konstitusi (Soeroso, 2013: 247). Tidak ada tindakan lembaga negara yang boleh bertentangan dengan konstitusi menjadi sah. Mengingat putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang berdasarkan tafsir konstitusi, pengabaian putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013 adalah pelanggaran terhadap aturan yang berlaku.

IV. KESIMPULAN

Setelah dilakukan pembahasan yang cukup panjang, dapat disimpulkan dua hal terkait implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan peninjauan

kembali dapat dilakukan berkali-kali. *Pertama*, pada pada tataran implementatif, problematika penerapan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 terjadi karena Mahkamah Agung lebih memilih mengingkari putusan ini dengan mengeluarkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 untuk membatasi peninjauan kembali hanya dapat dilakukan satu kali. Mahkamah Agung beralasan bahwa hal itu dilakukan untuk memberi kepastian hukum.

Kedua, dari segi akibat hukum, diabaikannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 oleh Mahkamah Agung justru melahirkan ketidakpastian hukum. Padahal putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang bersifat final dan mengikat, serta berlaku sesuai dengan asas *erga omnes*. Putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya memberikan keleluasaan pada pencari keadilan untuk melakukan peninjauan kembali, tapi pada tataran implementatif, hal itu justru dibatasi hanya satu kali.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Adji, O. S. (1980). *Peradilan bebas negara hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- _____. (2014). *Perihal undang-undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Chazawi, A. (2010). *Lembaga peninjauan kembali (PK) perkara pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hidayat, A. (2009). *Kebebasan berserikat di Indonesia: Suatu analisis terhadap perubahan sistem politik terhadap penafsiran hukum*. Semarang: Undip.
- Mahfud MD, Moh. (2012). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahkamah Konstitusi RI. (2013). *Model dan implementasi putusan MK dalam pengujian undang-undang (Studi Putusan 2003-2012)*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Manan, B. (1995). *Kekuasaan kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: LPPM-UNISBA.
- Marbun, R. (2012). *Kamus lengkap hukum*. Jakarta: Visimedia.
- Safa'at, M. A., Ekatjahjana, W., Fatmawati., Saifuddin., & Amsari, F. (2011). *Hukum acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI.
- Siahaan, M. (2008). *UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____. (2011). *Hukum acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

Jurnal

- Hasibuan, A. M., & Butar Butar, H. P. (2016, Desember). Akibat hukum Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Legal Consequences of the Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XI/2013 About Review of Law Number 7 of 2004 on Water Resources). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(4), 359-368.
- Malik. (2009, April). Telaah makna hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat. *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 79-104.
- Muhlizi, A. F. (2015, Agustus). Peninjauan kembali dalam perkara pidana yang berkeadilan dan berkepastian hukum. *Jurnal Yudisial*, 8(2), 145-166.
- Siahaan, M. (2009, Juli). Peran Mahkamah Konstitusi dalam penegakan hukum konstitusi. *Jurnal Hukum*, 16(3), 357-378.
- Soeroso, F. L. (2013, Desember). Pembangkangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Yudisial*, 6(3), 227-249.
- Suprantio, S. (2014, April). Daya ikat putusan Mahkamah Konstitusi tentang “testimonium de auditu” dalam peradilan pidana. *Jurnal Yudisial*, 7(1), 34-52.

Sumber lainnya

- Mahkamah Agung RI. (2014). *Menegakkan konstitusialisme dalam dinamika politik. Laporan Tahunan*. Jakarta: Mahkamah Agung.
- _____. (2015). *Laporan Tahunan Tahun 2014*. Jakarta: Mahkamah Agung.
- _____. (2016). *Laporan Tahunan Tahun 2015*. Jakarta: Mahkamah Agung.
- _____. (2017). *Laporan Tahunan Tahun 2016*. Jakarta: Mahkamah Agung.