

PENGABAIAAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI: ANALISIS KONSTITUSIONALITAS SEMA NO. 7 TAHUN 2014

Rifai Rofiannas

Alumnus Program Studi Strata 1 Ilmu Hukum

Abstrak

Tulisan ini mendiskusikan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung (MA) sebagai respons atau tanggapan terhadap Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013. Sumber dari timbulnya isu hukum dalam tulisan ini adalah materi muatan SEMA yang tidak sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam menjawab isu hukum tersebut, dasar berpijak yang digunakan adalah aspek hukum dan teori yang melandasi hubungan antara MK dengan badan-badan pemerintahan koordinat. Hubungan tersebut, berdasarkan hasil teoresasi, memiliki dua pola diametral yaitu *judicial supremacy* dan *departmentalism*. Isu hubungan tersebut tidak dapat diberikan preskripsi secara hitam-putih tetapi bersifat kontekstual secara kasuistis di mana kedua posisi tersebut memiliki potensi sama *legitimate*-nya. Oleh karena itu kesimpulan dari tulisan ini adalah sikap *departmentalist* yang diambil oleh MA dengan menerbitkan SEMA sebagai respons terhadap putusan MK yang secara substantif merupakan pengabaian terhadap putusan MK tidak dapat dibenarkan (sembari diimbui dengan contoh praktik *departmentalist* lain dari MA terhadap MK yang dapat dibenarkan).

Kata-kata Kunci: SEMA; Putusan MK; *Departmentalism*

PENDAHULUAN

Pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) adalah fenomena baru bagi Indonesia yang dalam perjalanan waktu, cepat atau lambat, akan menimbulkan banyak kontroversi. Tidak seperti yang dibayangkan, respons atau tanggapan institusional terhadap putusan MK ternyata tidak selalu positif. Fenomena demikian sesungguhnya sangat wajar belaka.

Tulisan ini hendak menyoroti terbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana (SEMA No. 7 Tahun 2014) *vis-a-vis* Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013. Dalam putusan ini, MK melakukan pengujian konstitusionalitas terhadap Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang mengatur mengenai pembatasan dalam peninjauan kembali yang hanya boleh diajukan satu kali. Dalam

pengujian tersebut MK menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP bertentangan dengan konstitusi (inkonstitusional) sehingga, sebagai implikasinya, dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat.¹

Menanggapi implikasi yuridis Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA) menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang secara substansial menegasikan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013. MA menyatakan pada SEMA bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali. Dasar hukum MA mengeluarkan pernyataan ini terkait undang-undang yang mengatur tentang peninjauan kembali tidak hanya pada KUHAP, melainkan terdapat pula pada Pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 tahun 2004 dan perubahan kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009. Kedua pasal ini mempertegas bahwa permohonan peninjauan kembali hanya dapat dilakukan satu kali saja. Berdasarkan keluarnya SEMA tersebut maka jika terdapat permohonan peninjauan kembali yang tidak sesuai dengan syarat pada isi SEMA di atas maka Ketua Pengadilan Negeri dapat menolak permohonan PK tersebut.

Tulisan ini berargumen bahwa secara asas atau prinsip, tindakan seperti yang dilakukan MA tersebut adalah praktik yang biasa dalam situasi ketatanegaraan yang dinamis dan kompleks. Itu artinya, perbedaan pendapat yang masuk akal adalah hal yang normal. Situasi ini yang dapat menjustifikasi apa yang telah dipraktikkan oleh MA dengan menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang notabene semangatnya bertentangan dengan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 walaupun putusan MK sendiri sebenarnya memiliki efek keberlakuan *erga omnes*.² Akan tetapi, terkait dengan isu substansial yang hendak didiskusikan secara spesifik di sini yaitu Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 *vis-à-vis* SEMA No. 7 Tahun 2014, argumen penulis memihak pada putusan MK dan menolak tindakan MA yang menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 tersebut. Dengan pengertian lain penulis berpendapat bahwa sikap atau pendapat berbeda yang dicetuskan oleh MA terhadap putusan MK bukan perbedaan pendapat yang rasional, bahkan lebih jauh lagi, secara substantif, sikap yang diambil MA tersebut salah secara substantif sehingga inkonstitusional. Untuk itu, pembahasan di bawah akan memberikan justifikasi atas tesis atau argumen tersebut.

PEMBAHASAN

Hubungan MK dan Badan Pemerintahan Lain

¹ Putusan MK No. 34 /PUU-XI/2013, 89.

² Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 53.

Isu teoretis terkait dengan kasus ini (baca: tindakan MA mengabaikan putusan MK dengan menerbitkan SEMA) adalah adalah isu mengenai hubungan antara MK dengan badan pemerintahan lain. Isu ini harus menjadi perhatian sangat serius karena isu tersebut sumber dari dinamika konstitusional dengan adanya institusi pengujian yudisial konstitusionalitas undang-undang oleh MK yang menjadikan MK sebagai institusi sangat berpengaruh dalam soal-soal interpretasi konstitusi. Sumber pemicu permasalahannya adalah: Apakah hanya MK yang memiliki otoritas dalam melakukan interpretasi konstitusi ataukah badan-badan pemerintahan lain yang bersifat koordinat juga memiliki otoritas yang sama?³

Pertanyaan tersebut tidak sederhana sehingga tidak dapat dijawab secara hitam-putih. Jawaban paling rasional adalah jawaban yang bersifat kondisional, walaupun jawaban demikian tidak otomatis kita anggap benar.⁴ Jawaban demikian hanya sekadar lebih memuaskan. Kebiasaan MK mengklaim bahwa dirinya adalah *the guardian of the constitution* dan sekaligus *the sole interpreter of the constitution* seharusnya ditinjau ulang (terutama frase keduanya). Frase yang pertama tentu benar secara prinsip dikaitkan dengan hakikat fungsional MK sebagai institusi yang diberikan tanggung jawab dalam melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Akan tetapi frase kedua jelas salah secara politik karena semua badan pemerintahan bertanggung jawab dan berkewajiban untuk menjunjung tinggi konstitusi sehingga sebagai implikasinya mereka semua adalah interpreter konstitusi.

Untuk memudahkan pemahaman atas isu di atas, bagian ini akan menjelaskan isu teoretis tersebut berdasarkan konsep *judicial supremacy* versus *departmentalism* (departementalisme) Kedua konsep pada hakikatnya memberikan penjelasan secara teoretis isu-isu mengenai hubungan antara MK dengan badan-badan pemerintahan lain secara diametral.

Judicial supremacy adalah tentang persepsi badan yudisial dalam memposisikan diri terhadap badan-badan pemerintahan lain dalam melakukan interpretasi konstitusi yang oleh Whittington dimaknai bahwa *judicial supremacy* mengandung gagasan mengenai kepemimpinan badan yudisial dalam melakukan interpretasi konstitusi (*constitutional leadership*). Konsep ini menyatakan pengertian bahwa badan yudisial adalah *interpreter* konstitusi terdepan, menentukan makna konstitusi secara monopolistik sebagai dasar tindakan pemerintah di masa depan, dan badan-badan pemerintahan yang lainnya harus tunduk pada interpretasinya.⁵ Argumen yang mendukung konsep *judicial supremacy*

³ Titon Slamet Kurnia, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Sang Penjaga HAM (The Guardian of Human Rights)* (PT. Alumni 2013) 145. Isu ini sejatinya hampir sama seperti isu hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Lihat Mugeni, 'Pergeseran Kekuasaan Presiden dan Penguatan Kekuasaan DPR Pasca Perubahan UUD NRI 1945' (2015) 9 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 143, 143-158.

⁴ Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh MKRI: The Jimly Court 2003-2008* (CV. Mandar Maju 2015) 103-104.

⁵ *Ibid.*, 100.

menyatakan bahwa: *“the constitution cannot be maintained as a coherent law unless the court serves as its ultimate interpreter, whose understanding of the constitutional text supersede any others and which other government officials are required to adopt.”*⁶ Kebutuhan praktikal atas *judicial supremacy* dalam isu interpretasi yudisial konstitusi ialah: *“we want all the components of government to comply with higher law because the institution assigned to enforce that law will necessarily be limited in its ability to reach and adjudicate potential violations.”*⁷

Posisi berkebalikan dengan *judicial supremacy* adalah departementalisme yang mengandung asumsi institusional bahwa semua badan pemerintahan koordinat adalah interpreter konstitusi sehingga, implikasinya, tidak ada produk interpretasi konstitusi oleh badan pemerintahan yang statusnya memiliki supremasi.⁸ Oleh karena itu, sebagai implikasinya, produk interpretasi konstitusi oleh badan yudisial hanya berlaku persuasif terhadap terhadap badan pemerintahan yang lain. Departementalis beranggapan bahwa semua badan pemerintahan mempunyai kewenangan yang sama dalam melaksanakan interpretasi konstitusi.⁹ Pandangan departementalis berasal dari Thomas Jefferson. Terkait dengan itu Whittington menjelaskan tentang departementalisme sebagai berikut:

*the Jeffersonian idea that each branch of government has an equal authority and responsibility to interpret the Constitution when performing its own duties ... For the departmentalist, the Court’s interpretations of the Constitution might be persuasive or adequate, but the Court has no special institutional authority to say what the Constitution means. The judiciary is one institution among many that is trying to get the Constitution right, but the other branches of government have no responsibility to take the Court’s reading of the Constitution as being the same as the Constitution itself.*¹⁰

Departementalisme hanya mungkin diberlakukan dalam situasi politik hubungan antar badan-badan pemerintahan yang berlangsung normal, yaitu ketika proses politik tidak menghadapi kontroversi konstitusional serius. Artinya, interpretasi konstitusi yang dilakukan bersama-sama oleh badan-badan pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial telah koheren dengan asumsi: (1) Badan-badan pemerintahan tersebut sama-sama terikat oleh konstitusi; (2) Badan-badan pemerintahan tersebut menjalankan kewenangannya sesuai konstitusi; (3) Badan-badan pemerintahan tersebut menghasilkan interpretasi konstitusi yang juga kompatibel dengan dikte konstitusi.¹¹ Akan tetapi kondisi ini tidak menutup mata atas fenomena sebaliknya. Jika situasi produk interpretasi konstitusi secara yudisial secara

⁶ Keith E. Whittington, *Political Foundations of Judicial Supremacy: The President, the Supreme Court and Constitutional Leadership in U.S. History* (Princeton University Press 2007) 4.

⁷ Edward Rubin, ‘Judicial Review and the Right to Resist’ (2008) 97 *Georgetown Law Journal* 61, 107.

⁸ Titon Slamet Kurnia, *Mahkamah ...*, Op.cit., 150.

⁹ Ibid.

¹⁰ Keith E. Whittington, Op.cit., xii.

¹¹ Titon Slamet Kurnia, *Mahkamah ...*, Op.cit., 151.

masuk akal mengandung kesalahan substansial maka seyogianya departementalis dapat menjadi solusi dengan melakukan koreksi atas kesalahan interpretasi yudisial yang ada. Di luar itu, idealnya, MK seyogianya mampu memproduksi interpretasi konstitusi yang benar sehingga kebenaran produk interpretasi tersebut dapat menjadi pedoman bagi badan-badan pemerintahan lain koordinat.¹²

Kecenderungan Sikap MA terhadap Putusan MK

Polemik ketatanegaraan seperti yang diangkat menjadi isu dalam tulisan ini antara MA dan MK sesungguhnya bukan fenomena baru sama sekali. Bagian ini hendak menunjukkan dua hal. Pertama, hal ini bukan fenomena yang mengejutkan karena sudah ada presedennya. Kedua, menyikapi polemik tersebut, sikap mengabaikan putusan MK seperti yang dilakukan oleh MA tidak selalu salah (walaupun dalam kasus SEMA No. 7 Tahun 2014 penulis berargumen atau mengajukan tesis bahwa tindakan MA tersebut salah – inkonstitusional).

Atas dasar misi tersebut maka bagian ini akan membahas tentang kecenderungan sikap MA terhadap putusan MK, khususnya sebagai latar belakang untuk memahami pembahasan yang akan dilakukan pada bagian selanjutnya terkait dengan sikap MA yang mengeluarkan SEMA tetapi substansinya bertentangan dengan putusan MK. Sebagaimana akan dijelaskan di bawah, kecenderungan sikap MA tersebut, untuk mengambil sikap berbeda dari putusan MK, bukan fenomena baru. Artinya, sikap ini dapat ditemukan dalam praktik MA, khususnya di bidang adjudikasi atau peradilan. Kecenderungan umum yang dapat disimpulkan dari sikap MA adalah MA cenderung memposisikan dalam langgam departementalisme. Oleh karena itu, sebagai pemahaman awal, substansi atau materi muatan SEMA No. 7 Tahun 2014 tidak mengejutkan jika dikaitkan dengan fenomena sikap atau tanggapan MA sendiri terhadap putusan MK.

Untuk menjelaskan kesimpulan di atas maka penulis akan mengambil contoh kasus respons atau tanggapan MA, dalam kasus adjudikasi, terhadap putusan MK, yaitu Putusan No. 2-3/PUU-V/2007. Putusan ini menjawab isu konstitusionalitas pidana mati terhadap pengedar narkoba sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika. MK dalam kasus ini memutuskan bahwa pidana mati tersebut konstitusional dengan pertimbangan hukum:

... telah cukup alasan untuk menyatakan bahwa kejahatan-kejahatan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, dan ayat (3) huruf a; Pasal 81 ayat (3) huruf a; serta Pasal 82 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, dan ayat (3) huruf a UU Narkotika adalah tergolong ke dalam kelompok kejahatan yang paling serius baik menurut UU Narkotika maupun menurut ketentuan hukum internasional yang berlaku pada saat kejahatan tersebut dilakukan. Dengan demikian, kualifikasi

¹² Titon Slamet Kurnia, 'Mahkamah Konstitusi sebagai *Human Rights Court*' (2014) *Jurnal Konstitusi* 149, 162-163.

kejahatan pada pasal-pasal UU Narkotika di atas dapat disetarakan dengan *“the most serious crime”* menurut ketentuan Pasal 6 ICCPR. Oleh karena itu, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas telah nyata bahwa Pasal 80 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, ayat (3) huruf a; Pasal 81 ayat (3) huruf a; serta Pasal 82 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, ayat (3) huruf a UU Narkotika tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan juga tidak melanggar kewajiban hukum internasional Indonesia yang lahir dari perjanjian internasional.¹³

Putusan ini direspons atau ditanggapi berbeda oleh MA ketika mengadili kasus tindak pidana di bidang kejahatan narkotika. Sikap atau pendapat berbeda dari MA terhadap putusan MK nampak dalam Putusan MA No. 39 PK/Pid.sus/2011 dan Putusan MA No. 45 PK/Pid.sus/2011 berikut ini.

Putusan MA No. 39 PK/Pid.sus/2011 membatalkan sanksi pidana mati yang telah dijatuhkan kepada Terpidana Hengky Gunawan dan mengubahnya menjadi hukuman pidana penjara selama 15 Tahun. Berikut penulis paparkan beberapa pertimbangan lengkap Mahkamah Agung yang dipimpin oleh Hakim Agung H.M. Imron Anwari, S.H., Sp.N., M.H., beserta Achmad Yamanie, S.H., M.H. dan Prof. Dr. H.M. Hakim Nyak Pha, S.H., DEA sebagai anggota majelisnya. Pertimbangan hukum MA menyatakan:

Hukuman MATI bertentangan dengan Pasal 28 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dan melanggar Pasal 4 Undang-Undang No. 39 Tahun 1989 tentang HAM yang berbunyi: “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan dan oleh siapa pun”;

Bahwa dengan adanya kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata oleh Majelis Hakim dalam tingkat Kasasi dalam memutus perkara No. 455 K/Pid.Sus/2007 tanggal 28 November 2007 serta demi memenuhi Rasa Keadilan dan Hak Asasi Manusia, maka beralasan hukum apabila putusan Kasasi tersebut dibatalkan oleh Majelis Peninjauan Kembali;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas menurut Majelis Peninjauan Kembali, terdapat cukup alasan untuk membatalkan putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No.455 K/Pid.Sus/2007, tanggal 28 November 2007 jo putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No.256/Pid/2007/PT.SBY., tanggal 11 Juli 2007 jo putusan Pengadilan Negeri Surabaya No.3412/Pid.B/2006/PN.SBY., tanggal 17 April 2006 dan Mahkamah Agung akan mengadili kembali perkara tersebut.¹⁴

¹³ Putusan MK No. 2-3/PUU-V/2007, 426-431.

¹⁴ Putusan MA No. 39 Pk/Pid.sus/2011, 53-54.

Dalam kasus di atas MA seolah menguji konstusionalitas undang-undang (baca: UU Narkotika), padahal kasus ini sudah pernah diputuskan oleh MK dengan putusan bahwa pidana mati dalam UU Narkotika konstusional (tidak bertentangan dengan konstusional). Kasus di atas mencerminkan posisi MA yang departementalis. Pandangan/pendapat MK yang menyatakan pidana mati konstusional oleh MA tidak disepakati. Atau dengan pengertian lain, MA merasa tidak terikat oleh interpretasi konstusional yang dilakukan oleh MK yang menyatakan bahwa pidana mati konstusional karena tidak melanggar hak untuk hidup.

Selanjutnya adalah Putusan MA No. 45 PK/Pid.sus/2011. Putusan ini diputus pada tanggal dengan ketua majelis yang sama dengan PK Hanky Gunawan, yaitu Imron Anwari, S.H., Sp.N., M.H. dan Timur P. Manurung, S.H., M.H. dan Suwardi, S.H. sebagai anggota-anggota majelis. Hasil akhir dari pemeriksaan PK ini ialah memutuskan untuk mengubah sanksi yang dijatuhkan kepada Terpidana dari pidana mati menjadi 12 tahun penjara. Majelis memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut.

.... Bahwa hukuman mati sangat bertentangan dengan ketentuan dalam pasal 28 A Undang-Undang Dasar 1945 (Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya) selain itu bertentangan pula dengan Pasal 1 ayat (1) jo. Pasal 4 Undang- Undang No. 39/1999 tentang Hak asasi Manusia 10 Declaration of Human Right article 3: "*everyone has the right of life, liberty and security of person*, artinya: setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu".¹⁵

Sama dengan putusan sebelumnya, pada kasus di atas MA mengubah sanksi pidana mati menjadi pidana penjara. Contoh putusan di atas mengindikasikan bahwa dalam praktik ajudikasi, MA tidak akan berkeberatan untuk berbeda pandangan dengan MK, termasuk untuk mengabaikan putusan MK. Sikap MA tersebut, dalam kasus di atas, adalah sikap yang benar secara hukum karena hakim memiliki kebebasan dalam memutuskan. Adapun inti persoalan dari dua putusan di atas adalah praktik yang dilakukan oleh MA tersebut seperti tengah melakukan pengujian konstusionalitas undang-undang.

Pada poin ini isu hukumnya adalah apakah tindakan MA tersebut *legitimate*? Tindakan MA seperti tergambar dalam kasus di atas secara teoretis dapat dikategorikan sebagai praktik *weak-form judicial review*. Berbeda dengan MK yang melakukan *strong-form judicial review* yang memang memiliki kekuasaan atau kewenangan atributif untuk membatalkan atau menyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat undang-undang yang inkonstitusional. Praktik *weak-form judicial review* yang dilakukan oleh MA hanya sebatas tindakan interpretif

¹⁵ Putusan MA No. 45 Pk/Pid.sus/2011, 105.

dengan tidak menerapkan undang-undang yang dalam penilaian MA inkonstitusional, dan tidak membatalkannya seperti yang dilakukan oleh MK.¹⁶

Konstitusionalitas SEMA No. 7 Tahun 2014 *vis-à-vis* Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013

Sebelum secara spesifik menjawab isu konstitusionalitas SEMA No. 7 Tahun 2014, pembahasan dalam bagian ini akan secara kronologis didahului dengan pembahasan mengenai kedudukan atau status hukum SEMA, kemudian memaparkan materi muatan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dan SEMA No. 7 Tahun 2014 dan terakhir memberikan kualifikasi bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 tersebut inkonstitusional. Terkait dengan kedudukan atau status hukum SEMA dapat diberikan penjelasan sebagai berikut.

Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang lain yang dimaksudkan adalah wewenang dalam rangka fungsi mengatur. Fungsi pengaturan yang dimiliki oleh MA menimbulkan suatu kewenangan untuk menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) guna memperlancarkan penyelenggaraan peradilan yang kerap kali terhambat, karena belum adanya atau kurang lengkapnya pengaturan hukum acara yang terdapat di dalam undang-undang. Oleh sebab itu pembahasan ini secara spesifik akan mengerucut pada pembahasan tentang SEMA dan PERMA.

Pada mulanya, ketentuan yang mengatur MA adalah UU No. 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan-Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. Undang-undang tersebut menempatkan Mahkamah Agung sebagai pengawas tertinggi atas pengadilan-pengadilan federal. Untuk menjalankan tugasnya, MA diberikan kewenangan mengeluarkan SEMA sebagaimana diatur pada Pasal 12 ayat (3) UU No. 1 Tahun 1950: "Tingkah-laku perbuatan (pekerjaan) pengadilan-pengadilan tersebut dan para Hakim di pengadilan-pengadilan itu diawasi dengan cermat oleh Mahkamah Agung. Guna kepentingan jawatan maka untuk itu Mahkamah Agung berhak memberi peringatan-peringatan, teguran dan petunjuk-petunjuk yang dipandang perlu dan berguna kepada pengadilan-pengadilan dan para Hakim tersebut, baik dengan surat tersendiri maupun dengan surat edaran." Berangkat dari ketentuan tersebut, pada tanggal 20 Januari 1951 MA mengeluarkan surat edaran yang pertama yakni SEMA No. 1 Tahun 1951 perihal Tunggakan-tunggakan Perkara di Pengadilan Negeri yang berisi perintah Hakim Pengadilan Negeri untuk menyelesaikan dan memutus perkara sekurang-kurangnya enam puluh perkara pidana tiap bulan.

Kini, untuk melihat landasan hukum kewenangan MA menerbitkan SEMA, undang-undang yang berlaku dan mengatur tentang MA yang menjadi payung hukum dari keberlakuan

¹⁶ Tentang *weak-form* dan *strong-form* lihat Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law* (Princeton University Press 2008) ix-xi.

SEMA itu sendiri adalah UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah terakhir dengan UU No. 3 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU MA). SEMA diatur dalam Pasal 32 ayat (4) UU MA yang ketentuannya berbunyi: “Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya”

Surat edaran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang lahir dari perkembangan konsep negara hukum modern.¹⁷ Tanda pengenal utama *beleidsregel* adalah pengaturannya tidak secara tegas diperintahkan Undang-Undang Dasar atau undang-undang. Dengan kata lain, tidak ada atribusi kewenangan *reglementer* dari Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada pejabat atau badan administrasi negara untuk mengeluarkan dan menetapkan *beleidsregel*. Menurut penulis, sikap yang diambil dalam menerbitkan peraturan kebijakan ini dapat disebut diskresi atau *freies ermessen*.¹⁸ Kebebasan bertindak dalam konsep diskresi tidak dapat dilakukan dengan benar-benar bebas. Pemberian kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri kepada pemerintah tentu saja harus berdasarkan pada beberapa alasan tertentu, agar dalam aplikasi diskresi tidak dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan terikat kepada persyaratan yang bersifat kondisional. Tanpa kehadiran persyaratan kondisional, tindakan diskresi tersebut pada dasarnya tidak boleh dilakukan.

Peraturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung, tetapi memiliki relevansi hukum. Hal demikian memberikan peluang badan administrasi negara menjalankan kewenangan pemerintahan. Peraturan kebijakan mengandung suatu syarat pengetahuan yang tidak tertulis, artinya: pada saat terjadi keadaan khusus yang mendesak, badan administrasi negara dapat menyimpang dari peraturan kebijakan untuk kemaslahatan warga masyarakat.¹⁹ Van Kreveld menyebutkan tentang ciri-ciri dari sebuah peraturan kebijakan yaitu: (1) Peraturan itu langsung ataupun tak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal, atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang; (2) Peraturan itu, tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut; (3) Peraturan itu

¹⁷ Victor Imanuel W. Nalle, ‘Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan’ (2016) 10 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 1, 8-13.

¹⁸ Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Lihat Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁹ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI Wujud Kerancuan antara Praktik pembagian dan Pemisahan Kekuasaan* (RajaGrafindo Persada 2011) 193.

memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.²⁰

Berkaitan dengan pendapat Van Kreveld mengenai ciri-ciri dari sebuah peraturan kebijakan tersebut di atas, maka penulis berpendapat bahwa PERMA tidak termasuk ke dalam jenis peraturan kebijakan. Van Kreveld menyebutkan bahwa salah satu ciri dari suatu peraturan adalah tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, atau dengan kata lain bahwa peraturan itu tidak dapat ditemukan dasarnya dalam undang-undang. Kewenangan menerbitkan PERMA secara nyata dapat ditemukan dalam Pasal 79 UU MA. Undang-undang secara tegas telah memberikan kewenangan kepada MA untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang. Ketentuan pasal tersebut berbunyi: "Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang ini." Penjelasan Pasal 79 UU MA menyebutkan: "Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan Undang-undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam Undang-undang ini."

Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh MA dibedakan dan tidaklah sama dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk undang-undang (badan legislatif). Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan Undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian MA tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya ataupun pembagian beban pembuktian. Kewenangan yang dimiliki MA dalam membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan dituangkan dalam bentuk PERMA. Dengan kata lain, fungsi PERMA adalah untuk menyelenggarakan aturan lebih lanjut atau mengisi kekosongan aturan yang berkaitan dengan lembaga peradilan dan hukum acara. Contohnya, PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dan PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang *Class Action* atau Gugatan Perwakilan Kelompok.

PERMA jika ditinjau dari ketentuan yang digariskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikategorikan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²⁰ Ibid.

- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 ditentukan: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.” Kemudian Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 memberikan batasan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat/lembaga tersebut dapat diakui keberadaannya, jika pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Bertitik tolak dari Pasal 8 ayat (1) & (2) dan Pasal 79 UU MA maka dapat disimpulkan bahwa PERMA termasuk kategori peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, setelah isu mengenai kedudukan atau status hukum telah jelas, penulis akan memaparkan materi muatan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang menjadi sumber timbulnya kontroversi. Pembahasan secara logis akan dimulai dari putusan MK karena SEMA dimaksudkan untuk menanggapi putusan MK. Sebagaimana telah dijelaskan di bagian awal, Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 adalah putusan tentang pengujian ketentuan dalam KUHAP, yaitu Pasal 268 ayat (3) KUHAP, yang mengatur pembatasan dalam mengajukan peninjauan kembali (PK) bahwa PK hanya boleh dilakukan satu kali.

MK dalam kasus ini memutuskan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD NRI 1945 dengan pertimbangan hukum sebagai berikut:

... Adapun upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil. Keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi bahwa upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali) hanya dapat diajukan satu kali, karena mungkin saja setelah diajukannya PK dan diputus, ada keadaan baru (novum) yang substansial baru ditemukan yang pada saat PK sebelumnya belum ditemukan. Adapun penilaian mengenai sesuatu itu novum atau bukan novum, merupakan kewenangan Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan mengadili pada tingkat PK. Oleh karena itu, yang menjadi syarat dapat

ditempuhnya upaya hukum luar biasa adalah sangat materiil atau substansial dan syarat yang sangat mendasar adalah terkait dengan kebenaran dan keadilan dalam proses peradilan pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 263 ayat (2) KUHAP yang menyatakan “Permintaan peninjauan kembali dilakukan ...: Atas dasar: apabila terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa jika keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya akan berupa putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan...dst.”²¹

MK yang memberikan interpretasinya terhadap pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: “... pembatasan yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tidak dapat diterapkan untuk membatasi pengajuan PK hanya satu kali karena pengajuan PK dalam perkara pidana sangat terkait dengan hak asasi manusia yang paling mendasar yaitu menyangkut kebebasan dan kehidupan manusia. Lagi pula, pengajuan PK tidak terkait dengan jaminan pengakuan, serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan tidak terkait pula dengan pemenuhan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.”²²

Dalam kasus ini MK lebih mengutamakan keadilan ketimbang kepastian hukum. Oleh karena itu, ketentuan KUHAP yang mengatur PK hanya boleh diajukan satu kali oleh MK dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. MK memiliki pertimbangan:

..... bahwa benar dalam ilmu hukum terdapat asas *litis finiri oportet* yakni setiap perkara harus ada akhirnya, namun menurut Mahkamah, hal itu berkaitan dengan kepastian hukum, sedangkan untuk keadilan dalam perkara pidana asas tersebut tidak secara rigid dapat diterapkan karena dengan hanya membolehkan peninjauan kembali satu kali, terlebih lagi manakala ditemukan adanya keadaan baru (*novum*). Hal itu justru bertentangan dengan asas keadilan yang begitu dijunjung tinggi oleh kekuasaan kehakiman Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan [vide Pasal 24 ayat (1) UUD 1945] serta sebagai konsekuensi dari asas negara hukum.²³

Atas beberapa pertimbangan di atas, MK mengabulkan permohonan para Pemohon sebagaimana tertuang dalam amar putusan yang menyatakan: (a) 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) 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

²¹ Putusan MK No. 34 /PUU-XI/2013, 86.

²² Ibid., 87-88.

²³ Ibid., 88.

Republik Indonesia Nomor 3209) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (c) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.²⁴

Putusan MK ini kemudian direspon oleh MA dengan menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014. MA berpendapat bahwa agar terwujud kepastian hukum dalam permohonan peninjauan kembali, maka MA perlu memberikan petunjuk sebagai berikut:

1. 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. Masih ada juga diatur dalam beberapa Undang-Undang, yaitu:

- a. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman Pasal 24 ayat (2), berbunyi: "Terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan peninjauan kembali."
- b. Undang-Undang Republik Indonesia 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 Pasal 66 ayat (1), berbunyi: "permohonan peninjauan kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali."

2. Bahwa dengan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang hukum Acara Pidana oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tanggal 6 Maret 2014, tidak serta merta menghapus norma hukum yang mengatur permohonan peninjauan kembali yang diatur dalam pasal 24 (2) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia 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 tersebut;

3. Berdasarkan hal tersebut diatas, Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali;

4. Permohonan Peninjauan kembali yang diajukan lebih dari 1 (satu) kali terbatas pada alasan yang diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali yaitu apabila ada suatu objek perkara terdapat 2 (dua) atau lebih putusan peninjauan kembali yang bertentangan satu dengan yang lain baik dalam perkara perdata maupun perkara pidana;

5. Permohonan peninjauan kembali yang tidak sesuai dengan ketentuan tersebut di atas agar dengan penetapan Ketua Pengadilan tingkat pertama permohonan tersebut tidak dapat diterima dan berkas perkaranya tidak perlu dikirim ke Mahkamah Agung sebagaimana telah diatur dalam Surat Edaran Nomor 10 Tahun 2009.

²⁴ Ibid., 89.

Dari beberapa materi muatan SEMA di atas, MA menekankan bahwa masih terdapatnya peraturan lain yang mengatur tentang peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali. Oleh karena itu, putusan MK yang sebelumnya telah memutuskan PK dapat dijalankan lebih dari satu kali tidak dapat direalisasikan. Sebenarnya hal yang ditakutkan oleh MA mengenai potensi peninjauan kembali yang dapat diajukan berkali-kali akan menghadapi masalah terkait dengan penundaan terhadap eksekusi pidana mati, bukan eksekusi pidananya secara umum. Kekhawatiran akan terjadi penundaan dalam eksekusi pidana sesungguhnya tidak tepat karena telah diatur secara jelas dan gamblang dalam Pasal 268 ayat (1) KUHP bahwa: "Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan tidak menanggukkan maupun menghentikan pelaksanaan dari putusan tersebut." Ketentuan ini pada hakikatnya sekaligus menjadi *ratio legis* mengapa PK dikategorikan dalam jenis upaya hukum luar biasa. Oleh karena itu, pendapat MA yang menyatakan bahwa PK berulang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum adalah salah karena seperti ketentuan di atas, PK sendiri tidak menanggukkan atau menghentikan pelaksanaan putusan yang dijatuhkan, sehingga hal tersebut adalah suatu bentuk kepastian hukum sendiri. Memang, khusus jika dikaitkan dengan pidana mati hal ini akan menimbulkan masalah karena eksekusi pidana mati berarti terpidana akan kehilangan nyawanya. Situasi demikian tentu bertentangan dengan logika upaya hukum luar biasa yaitu PK yang tidak menunda eksekusi. Berbeda jika kasusnya adalah pidana penjara.

Porsi terakhir dari bagian ini adalah mempertahankan argumen atau tesis penulis bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 *vis-à-vis* Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 adalah inkonstitusional. Penulis mengajukan argumen bahwa SEMA inkonstitusional karena SEMA bertentangan dengan putusan MK. Sesuai dengan materi muatan SEMA yang sudah dipaparkan di atas penulis berpendapat bahwa MA telah mengabaikan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dengan menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang mengakibatkan putusan MK tersebut tidak dapat diberlakukan. Padahal Putusan MK memiliki sifat *final and binding* dimana putusan tersebut adalah putusan pertama dan terakhir yang tidak dapat diajukan upaya hukum lagi. Lebih dari itu, putusan MK juga memiliki efek keberlakuan *erga omnes*, yaitu semua badan pemerintahan terikat oleh interpretasi konstitusi yang diberikan oleh MK dalam putusannya.

Menurut penulis substansi atau materi muatan SEMA No.7 Tahun 2014 tidak sejalan dengan putusan MK No.34/PUU-XI/2013. MK telah memberikan hak kepada terpidana mati untuk dapat mengajukan PK lebih dari satu kali, akan tetapi MA memiliki pendapat berbeda bahwa pengajuan PK hanya dapat diajukan satu kali yang dituangkan melalui SEMA. Dalam situasi ini MA seharusnya dapat bersikap dengan menghormati putusan MK dengan menerbitkan peraturan kebijakan yang mendukung substansi dari putusan MK; bukan malah sebaliknya.

Adapun argumentasi penulis dalam mempertahankan argumen di atas adalah sebagai berikut. Pertama, penulis ingin menekankan bahwa putusan MK memiliki efek keberlakuan

Erga Omnes. Dengan dilakukan pengujian Pasal 268 ayat (3) KUHAP terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang hasilnya MK telah menyatakan bahwa pasal tersebut bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka Pasal 268 ayat (3) KUHAP tidak berlaku lagi bagi semua orang dan badan pemerintahan lainnya. Dengan demikian secara implisit berlaku kesimpulan bahwa terpidana dapat mengajukan PK lebih dari satu kali.

Kedua, persoalan terbitnya SEMA No.7 Tahun 2014 juga tidak dapat dipisahkan dengan isu hubungan antara MK dan MA. Ditinjau dari hubungan MK dan MA, SEMA merepresentasikan sikap MA yang disebut departementalisme, yaitu melakukan *override* terhadap putusan MK. Putusan MK yang sudah berkekuatan hukum tetap tidak dapat direalisasikan karena substansi SEMA bertentangan dengan Putusan MK. Sikap departementalis dalam kenyataannya memang sering digunakan MA untuk menanggapi putusan MK. Namun, menanggapi respons MA tersebut, penulis berpendapat jika interpretasi (MK) merugikan warga negaranya maka hal itu dapat dimaknai sebagai wujud *check and balances* dalam hubungan antar badan pemerintahan. Pada dasarnya departementalisme tidak selalu salah sepanjang ada alasan substantif yang cukup. Efek keberlakuan *erga omnes* pada putusan MK memang tidak selalu absolut, tetapi dapat dimaknai kasuistik, yang memungkinkan departementalisme dapat dijalankan. Akan tetapi, menurut penulis, Putusan MK No.34/PUU-XI/2013 sudah meletakkan alasan substantif yang benar tentang peninjauan kembali sehingga sifat *erga omnes* pada putusan MK tersebut absolut. Putusan tersebut tidak merugikan warga negara melainkan sebaliknya mendukung hak para pencari keadilan untuk mengajukan peninjauan kembali lebih dari satu kali jika terdapat bukti baru (*novum*) dalam rangka pencarian kebenaran materiil.

Ketiga, untuk menjelaskan secara detail bahwa substansi SEMA No.7 Tahun 2014 adalah inkonstitusional, penulis akan menjabarkannya sebagai berikut. Dalam bagian pertimbangan poin nomor 1 dan 2 SEMA No. 7 Tahun 2014 dinyatakan bahwa MK hanya membatalkan ketentuan PK dalam Pasal 268 (3) KUHAP, dan tidak membatalkan ketentuan PK di dalam pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) UU MA. Kedua ketentuan tersebut pada dasarnya menyatakan bahwa peninjauan kembali dapat diajukan hanya satu kali. Untuk menanggapi isi SEMA tersebut, menurut penulis, MK memang tidak membatalkan materi peninjauan kembali pada UU Kekuasaan Kehakiman dan UU MA, sebab norma tersebut berlaku umum, mengandung pula arti PK dalam perkara perdata, tata usaha negara, agama, dan militer. Sedangkan materi yang dimohonkan pada Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 hanya pada ruang lingkup kasus pidana, yaitu atas dasar KUHAP. MA sangat memaksakan ketika mengukuhkan bahwa peninjauan kembali hanya dapat diajukan satu kali.

Selain itu, pengajuan PK juga tidak menunda eksekusi. Ketentuan mengenai hal ini telah diatur secara jelas dalam Pasal 268 ayat (1) KUHAP, di mana dinyatakan: "Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan tidak menangguhkan maupun menghentikan

pelaksanaan dari putusan tersebut.” Dari aturan ini, kita sudah dapat menjawab pertanyaan di atas, bahwa tidak benar pengajuan PK dapat menunda eksekusi putusan pidana. Oleh karena itu, pendapat yang menyatakan bahwa PK berulang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum adalah salah karena seperti ketentuan di atas, PK sendiri tidak menanggguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan yang dijatuhkan, sehingga hal tersebut secara serta merta membentuk suatu kepastian hukum sendiri. Selain itu, dengan melihat kepada sifatnya serta aturan dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP, bahwa PK hanya bisa diajukan terhadap putusan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya, dengan proses PK yang diajukan setelah proses upaya hukum kasasi, maka putusan kasasi adalah putusan yang dapat dikatakan sebagai putusan berkekuatan hukum tetap. Atas dasar putusan kasasi tersebut, eksekusi dapat dilaksanakan. PK berkali-kali tidak menjadi masalah ketika eksekusi dilakukan terhadap pidana penjara, akan tetapi lain halnya dengan eksekusi pidana mati.

MA memiliki pandangan bahwa peninjauan kembali lebih dari satu kali akan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap eksekusi pidana mati. Jika terpidana mengajukan PK berulang-ulang kali hal ini dapat mengganggu eksekusi putusan pidana mati tersebut. Oleh karena itu, agar tidak timbul keragu-raguan dalam menjalankan eksekusi, MA berpandangan PK hanya dapat diajukan satu kali. Akan tetapi, menurut penulis, permasalahan ini sudah diputuskan dengan tepat oleh MK. Hal substansial pada permasalahan ini adalah bagaimana MK mendukung sepenuhnya agar proses pencarian kebenaran dapat dilaksanakan. Pada terpidana penjara misalnya, terpidana memperoleh manfaat ketika PK dapat dikabulkan dengan rehabilitasi atau pengurangan masa tahanan. Hal sangat berbeda dapat terjadi jika diposisikan pada kasus pidana mati. Ketika MA hanya dapat menguji PK satu kali dan putusan tersebut mengalami kekeliruan padahal bukti baru (*novum*) datang setelah putusan dikeluarkan, maka sikap MA tersebut menghalangi para pencari keadilan untuk memperoleh kebenaran kasusnya. Oleh sebab itu, karena pada kasus ini menyangkut nyawa seseorang yang tidak dapat dikembalikan, khusus pidana mati tidak dapat dieksekusi. Hal ini sebagai antisipasi untuk menghindari kekeliruan MA dalam memutus PK.

Keempat, dari beberapa analisis penulis di atas, hal penting yang perlu ditekankan adalah terkait dengan posisi departementalis yang dilakukan oleh MA. Sebenarnya sikap departementalis ialah upaya *check and balances* terhadap interpretasi konstitusi jika interpretasi yang dilakukan salah. Menurut penulis, pada kasus ini interpretasi yang dilakukan oleh MK sudah tepat. Aspek substantif pada Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 yang tidak dapat dikesampingkan adalah MK mempertimbangkan bahwa keadilan mengalahkan kepastian hukum. Artinya keadilan harus diperjuangkan *at all cost* karena hal ini menyangkut hak terpidana memperoleh kebenaran atas kasusnya. Terpidana sebagai pencari keadilan boleh mengupayakan tanpa batas kebenaran kasusnya. Akan tetapi hak para pencari keadilan tersebut terhalang dengan keberadaan SEMA. Sejatinya departementalisme secara fungsional digunakan untuk mengawal interpreter konstitusi. Jika interpreter konstitusi salah, maka konsep departementalisme sah untuk dilakukan. Inti dari

permasalahan ini ialah apakah produk interpretasi yang dihasilkan oleh interpreter benar atau tidak. Meskipun putusan MK secara formal *final and binding* dan *erga omnes*, akan tetapi yang substansial ialah interpretasi yang dilakukannya benar atau tidak. Penggunaan konsep *judicial supremacy* atau departementalisme pada dasarnya relatif, bergantung pada produknya. Oleh karena itu, jika dikaitkan kasus ini, interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh MK sudah benar, sehingga seharusnya yang berlaku ialah *judicial supremacy*.

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa MK telah memutus konstitusionalitas ketentuan tentang permohonan PK dalam KUHAP dengan seadil-adilnya. Menurut penulis sikap departementalis yang dilakukan MA melalui SEMA No. 7 Tahun 2014 kurang tepat karena tidak terdapat substansi putusan MK yang merugikan warga negara. Pada kasus ini, sudah jelas kepastian hukumnya bahwa PK diajukan lebih dari satu kali tidak menunda eksekusi. MK sejatinya telah memberikan aspek keadilan sebaik-baiknya kepada terpidana untuk mengajukan PK lebih dari satu kali. Seharusnya agar terwujud keadilan untuk terpidana, MA mendukung putusan MK, misal, dengan cara membuat aturan baru tentang pengajuan *novum*, atau syarat-syarat pengajuan PK, atau tata cara dalam pengajuan PK. Oleh karena itu, kesimpulan bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 bertentangan dengan Putusan MK No. 7 Tahun 2014 sehingga inkonstitusional memperoleh penegasan.

PENUTUP

Sebagai pra-pemahaman, situasi hubungan antara MK dengan badan-badan pemerintahan lain yang koordinat adalah isu hukum yang tidak dapat diberikan preskripsi secara hitam-putih. Preskripsi paling memadai adalah melihat konteks hubungan tersebut sebagai situasi yang di latar belakang asas atau prinsip *checks and balances* dengan agenda utamanya adalah menjunjung supremasi konstitusi, khususnya dalam penerapan dan penafsiran atau interpretasinya. Oleh karena itu, dengan dasar berpikir yang demikian, kebenaran dari interpretasi konstitusi harus menjadi isu yang sentral. Kebenaran dari interpretasi konstitusi tersebut yang harus berada di atas segala-galanya atau tidak boleh dikalahkan.

Berdasarkan teori tersebut maka situasi hubungan antara MK dengan badan-badan pemerintahan lain dapat dipahami lebih masuk akal. Adakalanya situasi hubungan tersebut digambarkan dalam koridor *judicial supremacy* di mana MK melakukan kepemimpinan dalam interpretasi konstitusi (ketika interpretasi konstitusinya mengandung kebenaran yang tidak terbantahkan seperti pada Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013); sementara di sisi lain koridor departementalisme juga masuk akal sebagai bagian dari dinamika penyelenggaraan pemerintahan yang didasari oleh adanya asas atau prinsip *checks and balances* seperti dilakukan oleh MA lewat Putusan MA No. 39 PK/Pid.sus/2011 dan Putusan MA No. 45 PK/Pid.sus/2011. Dan khusus tentang SEMA No. 7 Tahun 2014 penulis berpendapat bahwa SEMA tersebut adalah praktik departementalis yang keliru karena secara materi muatan SEMA No. 7 Tahun 2014 bertentangan dengan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 yang interpretasi konstitusinya oleh MK sudah benar.

DAFTAR BACAAN

Buku

Kurnia, Titon Slamet, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Sang Penjaga HAM (The Guardian of Human Rights)* (PT. Alumni 2013).

_____, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia oleh MKRI: The Jimly Court 2003-2008* (CV. Mandar Maju 2015).

Lumbuun, Ronald S., *PERMA RI Wujud Kerancuan antara Praktik pembagian dan Pemisahan Kekuasaan* (RajaGrafindo Persada 2011).

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010).

Tushnet, Mark, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law* (Princeton University Press 2008).

Whittington, Keith E., *Political Foundations of Judicial Supremacy: The President, the Supreme Court and Constitutional Leadership in U.S. History* (Princeton University Press 2007).

Jurnal

Kurnia, Titon Slamet, 'Mahkamah Konstitusi sebagai *Human Rights Court*' (2014) *Jurnal Konstitusi* 149.

Mugeni, 'Pergeseran Kekuasaan Presiden dan Penguatan Kekuasaan DPR Pasca Perubahan UUD NRI 1945' (2015) 9 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 143.

Nalle, Victor Imanuel W., 'Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan' (2016) 10 *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 1.

Rubin, Edward, 'Judicial Review and the Right to Resist' (2008) 97 *Georgetown Law Journal* 61.

