

ANTARA KEADILAN DAN KEPASTIAN HUKUM: KONFLIK YUDISIAL MAHKAMAH AGUNG –MAHKAMAH KONSTITUSI (STUDI KASUS PENINJAUAN KEMBALI)

Cindy Cherya
Mahasiswa Program Studi Hukum, Universitas Presiden
cindycherya@gmail.com

Abstract

Although the positions of the Supreme Court and the Constitutional Court are parallel as stipulated in Article 24 paragraph (2) of the 1945 Constitution, these two institutions are still limited by different demarcation lines of authority. However, on a practical level, there are often conflicts between the boundaries of their relationship and authority, for example related to judicial review. This polemic stems from the Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013 which in its decision annulled "Article 268 paragraph (3) of Criminal Procedure Code. As for Article 268 paragraph (3): "a request for review of a decision can only be made once". Historically and philosophically, judicial review was born as a form of state responsibility in protecting the interests and restoring justice and the rights of prisoners who have been illegally confiscated by the state. With the Constitutional Court's Decision, judicial review can be carried out more than once, which has the potential to make the trial process protracted and not in accordance with the *litis finiri oportet* principle (every case must have an end). Following up on the juridical implications, the Supreme Court issued a Supreme Court Circular Number 7 of 2014 which again contradicted the Constitutional Court's Decision Number 34/PUU-XI/2013 by allowing the judicial review to be submitted only once. The purpose of this study is to describe the relevance of the Constitutional Court Decision Number 34/PUU-XI/2013 and Supreme Court Circular Number 7 of 2014 regarding the Judicial Review in the perspective of justice and legal certainty and its implications for the *litis finiri oportet* principle in criminal procedural law in Indonesia. Sources of legal materials used in this research are primary legal materials in the form of legislation and court decisions as well as secondary legal materials in the form of legal literature and research results.

Abstrak

Meskipun kedudukan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sejajar sebagaimana diatur pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, kedua lembaga ini tetap dibatasi oleh garis demarkasi kewenangan yang berbeda. Namun, dalam tataran praktik, sering terjadi persinggungan dalam batasan hubungan dan wewenang keduanya, semisal terkait upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK). Polemik ini berawal dari Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 yang dalam amarnya membatalkan "Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Adapun bunyi Pasal 268 ayat (3): "permintaan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja". Secara historis-filosofis, PK lahir sebagai wujud pertanggungjawaban negara dalam melindungi kepentingan dan memulihkan keadilan serta hak-hak terpidana yang terlanjur dirampas secara tidak sah oleh negara. Dengan adanya Putusan MK tersebut, maka PK dapat dilakukan lebih dari satu kali, yang berpotensi membuat proses persidangan menjadi berlarut-larut dan tidak sesuai dengan asas *litis finiri oportet* (setiap perkara harus ada akhirnya). Menindaklanjuti implikasi yuridis tersebut, MA mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No.7 Tahun 2014 yang substansinya kembali menabrak Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dengan memperbolehkan PK hanya dapat diajukan sebanyak satu kali. Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan relevansi Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 dan SEMA No.7 Tahun 2014 terkait Peninjauan Kembali dalam perspektif keadilan dan kepastian hukum serta implikasinya

terhadap asas *litis finiri oportet* dalam hukum acara pidana di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Adapun sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum dan hasil penelitian.

1. Pendahuluan

Pasca perubahan ketiga Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), kekuasaan kehakiman tidak lagi dilaksanakan oleh pelaku tunggal, melainkan dibawah oleh dua mahkamah yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa: ¹ “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dalam konstruksi bunyi pasal ini dijelaskan bahwa keberadaan MK adalah sejajar dengan MA dan tidak saling membawahi satu sama lain. Keduanya diberikan kewenangan yang berbeda melalui

konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Diselenggarakannya satu cabang kekuasaan oleh dua institusi yang berbeda setidaknya akan melahirkan dua konsekuensi logis yakni 1.) pelaksanaan kekuasaan yang efektif dan tidak bertabrakan dengan batas-batas wewenang atau; 2.) potensialitas terjadinya tumpang tindih dan persinggungan kewenangan yang berdampak pada tidak efektifnya kekuasaan yang dimaksud. ² Secara yuridis, MK dan MA telah dibatasi oleh garis demarkasi kewenangan yang cukup jelas. Namun dalam implementasinya sering terjadi percampuran dan benturan dalam batasan hubungan dan wewenangnya, semisal dalam hal pelaksanaan putusan MK yang pada beberapa kasus tidak diikuti oleh MA, salah satunya terkait upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK).

¹Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²Saldi Isra, Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi,

disampaikan dalam Seminar “Titik Singgung Wewenang antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, (Jakarta: Badan Litbang Diklat Hukum dan Mahkamah Agung, 2014)

Permasalahan sistemik yang terus menjadi polemik hingga hari ini terutama di kalangan akademisi hukum maupun praktisi/penegak hukum. Polemik ini berawal dari Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 yang dalam amarnya menyatakan bahwa “Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat”.³ Adapun bunyi Pasal 268 ayat (3): “permintaan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja”.⁴ Putusan MK ini membatalkan Pasal 268 ayat (3), yang merugikan kedudukan Pemohon, dalam hal ini ialah Antasari Azhar, Ida Laksmiwaty dan Ajeng Oktarifka Antasari putri serta membuka jalan bagi ketiga pemohon untuk mengajukan PK atas PK kepada MA. Dengan adanya putusan MK tersebut, ditetapkan pula bahwa PK perkara pidana yang telah berkekuatan hukum tetap dapat diajukan lebih dari satu kali.

³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013, hlm. 85.

⁴Pasal 268 Ayat (3) Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013, hlm. 79.

Salah satu pertimbangan hukum yang digunakan dalam Putusan MK tersebut adalah cita keadilan yang harus dikedepankan daripada kepastian hukum.⁵ Kepastian hukum melihat perkara yang berkepanjangan atau tiada akhirnya (PK tanpa batas) dapat menyebabkan rona keadilan memudar. Di sisi lain, keberadaan keadaan baru (novum) yang dapat muncul atau diajukan pada masa-masa tertentu perlu diakomodir untuk mencari kebenaran materiil demi menegakkan keadilan. PK sebagai upaya hukum luar biasa yang diatur dalam KUHAP haruslah dalam kerangka yang demikian, yakni untuk menegakkan hukum, menemukan keadilan dan kebenaran materiil.⁶ Keadilan tidak dapat dibatasi waktu atau formalitas prosedural, karena sangat dimungkinkan adanya novum substansial yang pada saat PK sebelumnya masih belum ditemukan.

Sebagaimana dipertimbangkan pula oleh MK bahwa⁷: Benar dalam ilmu hukum terdapat asas *litis finiri oportet*

⁶M.Lutfi Chakim, Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm.337

⁷Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013, hlm. 88.

yakni setiap perkara harus ada akhirnya, namun menurut mahkamah, hal itu hanya berkaitan dengan kepastian hukum, sedangkan untuk aspek keadilan hukum asas tersebut tidak secara rigid dapat diterapkan karena dengan hanya memperbolehkan PK satu kali, terlebih lagi manakala ditemukan adanya novum, telah 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 [*vide* Pasal 1 ayat (3) UUD 1945].

Sementara secara normatif, meskipun ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang mengatur PK hanya satu kali dinyatakan tidak mengikat, namun ketentuan PK dalam Undang-Undang lainnya (Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung) tidak termasuk dalam amar putusan MK tersebut. Menindaklanjuti hal tersebut, MA menggunakan diskresinya dengan

mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana dengan tetap mengatur bahwa PK hanya dapat dilakukan satu kali.⁸

Dikeluarkannya SEMA telah membuktikan adanya arus ketidakpatuhan MA terhadap konstitusi karena substansinya jelas menabrak Putusan MK. Situasi ini berujung pada lahirnya dualisme aturan dalam pengajuan PK. Meski demikian, MA berdalil SEMA tersebut bertujuan untuk menyeimbangkan asas kepastian hukum (*a quo* teori negara hukum dan asas hukum acara pidana). Ketiadaan benang merah di antara dua produk yuridis tersebut dan fenomena praktek peradilan dimana tidak terlaksanakannya atau tidak diikutinya Putusan MK oleh MA ini menimbulkan sebuah asumsi dan perspektif baru bahwa meskipun sifat Putusan MK yang final (berkekuatan hukum tetap dimana tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh) dan mengikat (terhadap semua komponen bangsa termasuk semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan

⁸Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan

Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, hlm. 2.

obyek yang disengketakan)⁹, bersifat *constitutief* yang bukan saja mengubah norma hukum, namun juga menciptakan keadaan hukum baru serta setara dengan undang-undang (*negative legislator*)¹⁰, ternyata tidak serta merta dapat mengikat atau dilaksanakan oleh MA.

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dimunculkan permasalahan yang menarik untuk diteliti dan dikaji yaitu relevansi Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 dan SEMA No.7 Tahun 2014 terkait Peninjauan Kembali dalam perspektif keadilan dan kepastian hukum serta implikasinya terhadap asas *litis finiri oportet* dalam hukum acara pidana di Indonesia. Penelitian atau pengkajian terhadap masalah ini dilakukan melalui metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Adapun sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan

pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian.

2. Pembahasan

2.1 Peninjauan Kembali: Ironi Keadilan di Negeri Hukum

Secara historis, konsepsi PK telah terlebih dahulu diterapkan pada masa pemerintah Hindia-Belanda (1847-1940). Konsep tersebut dikenal dengan istilah *Herziening van Arresten en Vonnissen* dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemeriksaan yang disebut lembaga *herziening*. Ketentuan pelaksanaan *herziening* sendiri diatur dalam *Het Reglement op de Straafvordering* yang merupakan hukum acara pidana yang berlaku di pengadilan *Raad van Justitie (RVJ)* pada masa Hindia Belanda, yang juga berkontribusi dalam pembentukan Kitab Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) di Indonesia.¹¹

Istilah Peninjauan Kembali dalam perundang-undangan nasional

⁹ Malik, Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat, Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm. 81-82.

¹⁰ Mohammad Agung Maulidi, Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif

Negara Hukum, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 4, Vol. 24, Oktober 2017: 535 – 557, hlm. 549.

¹¹Yahya Harahap, "Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP", (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm.644.

pertama kali digunakan pada Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, seperti yang termaktub dalam pasal 15 UU tersebut bahwa: “Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dapat dimohon peninjauan kembali, hanya apabila terdapat hal-hal atau keadaan-keadaan, yang ditentukan dengan undang-undang.”¹²

Sebelum diberlakukannya KUHAP, prosedur pelaksanaan PK tidak pernah secara khusus diatur dalam undang-undang manapun. Sejarah membuktikan bahwa telah banyak produk hukum yang diciptakan namun tak satu pun berfungsi secara efektif dan signifikan. Semula dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No.1 Tahun 1969 yang memungkinkan diajukannya permohonan PK pada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, namun eksekusi Perma tersebut tertunda dengan dikeluarkannya

SEMA No.18 Tahun 1969, dengan *ratio legis* masih diperlukan peraturan lebih lanjut misalnya mengenai pembebanan biaya perkara yang memerlukan persetujuan Menteri Keuangan. Sebagai upaya mengatasi kedilematisan kedua aturan tersebut, MA melalui PERMA No.1 Tahun 1971 mencabut PERMA No.1 Tahun 1969 dan SEMA No.18 Tahun 1969.

Titik balik lahirnya upaya hukum PK tidak terlepas dari adanya kasus Sengkong dan Karta pada tahun 1977, salah satu peristiwa fenomenal yang menjadi tonggak dalam penegakan hukum di Indonesia. Sengkong dan Karta telah menjadi korban peradilan sesat dan bukti gagalnya proses penerapan hukum oleh negara. Sengkong dijatuhi hukuman penjara 12 tahun sementara Karta dihukum 7 tahun penjara karena “dianggap” telah melanggar Pasal 338 KUHP dan dinyatakan “terbukti” sah dan meyakinkan melakukan pembunuhan terhadap suami istri Sulaiman bin Nasir - Siti Haya binti Abu. Namun di tengah

¹² Pasal 15 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

proses menjalani hukuman, terkuak fakta baru bahwa Sengkon dan Karta bukanlah pelaku yang sesungguhnya, melainkan Gunel (berdasar atas pengakuannya sendiri).

Timbul diskusi dan perdebatan baru akan nasib kedua “Terpidana” tersebut karena vonis terhadap Gunel tidak secara otomatis membebaskan Sengkon dan Karta dari segala proses hukum yang menjeratnya, melihat putusan pengadilan tingkat pertama (Putusan No. 6/1980/Pid/PN Bks) telah berkekuatan hukum tetap, dalam artian tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh lagi. Sebagai bentuk pertanggungjawaban negara, dalam kasus Sengkon-Karta, akhirnya MA mengeluarkan Perma No. 1 Tahun 1980 tentang Peninjauan Kembali Putusan yang telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap dan menghidupkan kembali lembaga PK sebagai alternatif penanganan terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.¹³

Sengkon dan Karta mengajukan permohonan PK dalam akta Nomor 181/Pid/XI/1980 dan akta Nomor

52/B.P./k/XII/1980 kepada Mahkamah Agung. Demikian pula pengajuan kesimpulan tertulis atas PK oleh Jaksa Agung Ali Said, S.H. kepada Mahkamah Agung melalui Surat Nomor: B-012/A3/1/1981 atas kasus Sengkon-Karta. Adapun amar putusan PK tersebut menyatakan keduanya tidak terbukti secara sah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan kepadanya dan atas hal itu maka terdakwa diputus bebas dari segala tuntutan hukum.

Dalam lensa filosofis-historis PK, khususnya dari kasus Sengkon-Karta, latar belakang dan ratio dari lahirnya lembaga PK pada Bab XVIII Pasal 263 KUHAP sampai dengan Pasal 269 KUHAP yang mengatur tentang upaya hukum luar biasa PK adalah sebagai wujud pertanggungjawaban negara dalam memulihkan keadilan dan hak-hak terpidana yang terlanjur dirampas oleh negara secara tidak sah, dengan jalan membuka kembali perkara yang telah diputus oleh pengadilan berkekuatan hukum tetap,

¹³ Pasal 9 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1980 tentang

Peninjauan Kembali Putusan yang telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap.

2.2 Menyoal Dualisme Aturan PK: Keadilan atau Kepastian Hukum?

Manifestasi keadilan dalam negara hukum merupakan unsur utama dan mendasar sekaligus unsur yang paling rumit, struktural dan abstrak. Keadilan tidak selalu berbanding lurus dengan rasionalitas, namun terbentuk selaras dengan atmosfer sosial yang terpengaruh tata nilai dan norma lain dalam masyarakat. Berbicara mengenai cita-cita hukum, penting untuk mengutip pemikiran dari seorang ahli hukum, filsuf hukum sekaligus juga seorang birokrat dan politisi Jerman, Gustav Radbruch (1878-1949). Menurut Radbruch, hukum tidak boleh hanya dipandang pada wujudnya sebagai gagasan kultural bias-formal, tetapi harus diarahkan kepada cita utama hukum, yakni mewujudkan keadilan (*rechtsidee*).¹⁴

Dalam proses konkretisasi cita keadilan, maka hukum harus difokuskan pada kemanfaatannya sebagai unsur kedua dari cita hukum.

Namun, pengertian kemanfaatan hanya dapat dijawab dengan menunjuk pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang hukum, negara dan masyarakat. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kemanfaatan, maka kepastian hukum dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kemanfaatan menuntut kepastian hukum, dimana hukum harus bersifat pasti. Singkatnya, dalam posisi apapun, hukum yang baik harus dapat mewujudkan 3 (tiga) nilai dasar yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian.¹⁵

Aplikasi secara sinergi dari ketiga nilai tersebut tentulah tidak mudah, namun demikian idealnya dalam setiap penyusunan produk hukum maupun penegakan hukum, kehadiran ketiganya harus mendapatkan proporsi yang seimbang. Implementasi atas ketiga nilai dasar tersebut seringkali berkontradiksi, karena sejatinya dalam ketiga nilai tersebut terdapat potensi pertentangan baik dalam

¹⁴ Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, "Terjemahan: John Rawls, A Theory of Justice", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 47.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, "Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar", (Yogyakarta: Liberty, 1993),

hlm
2.

1-

nilai-nilai idealnya (*das sollen*) maupun nilai-nilai kenyataannya (*das sein*). Keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum, begitupula sebaliknya.¹⁶ Dalam rangka mewujudkan tujuan hukum, Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas yang dilaksanakan dengan urutan yakni keadilan hukum, kemanfaatan hukum dan kepastian hukum.¹⁷

Utopisnya hukum yang pasti, seharusnya juga adil, dan hukum yang adil, juga seharusnya memberikan kepastian. Di sinilah, kedua nilai itu mengalami situasi antinomis, karena pada derajat tertentu, nilai-nilai kepastian dan keadilan, harus mampu memberikan kepastian terhadap hak tiap orang secara adil. Problematika keadilan dari dimensi “kepastian hukum yang adil” berkorelasi dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa, “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang

sama dihadapan hukum”. Apabila dijabarkan, hakikat ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 jelas dengan tegas berbunyi frasa, “kepastian hukum yang adil” sehingga kepastian hukum tanpa keadilan akan mencederai perlindungan, pemberian jaminan dan pengakuan perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Jika dikaitkan dengan prinsip keadilan, undang-undang yang membatasi permohonan upaya PK (hanya dapat dilakukan satu kali) sesungguhnya mencederai rasa keadilan dari pencari keadilan (*justiciabelen*). Pengajuan PK bukanlah kewajiban melainkan hak yang dimiliki terpidana selama menjalani masa pidananya. Sebagai upaya hukum yang bersifat luar biasa, PK hanya dapat diajukan apabila ditemukan fakta adanya bukti baru (*novum*), terdapat putusan yang saling bertentangan, atau ada kekeliruan yang nyata dari majelis hakim (pasal 263 ayat (2) KUHAP). Ketiga alasan faktual tersebut bukan

¹⁶ Satjipto Rahardjo, “Ilmu Hukum”, Cetakan ketiga (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000), hlm.19.

¹⁷ Robert Alexy, *Legal Certainty and Correctness*, *Ratio Juris* 28, 2015, HLM. 447.

ditujukan untuk mencapai kepastian hukum, melainkan untuk mencapai keadilan sebagaimana yang diharapkan para pembentuk KUHAP dengan menempatkan PK sebagai upaya hukum terakhir. Namun harapan ini menjadi tercederai bilamana dimaknai dalam kerangka kepastian hukum, melihat tujuan kepastian hukum telah tercapai ketika putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Jika dihadapkan pada nilai-nilai kemanusiaan, limitasi pengajuan PK telah menudungi kebenaran materiil dan melindas hak asasi para pihak yang berkepentingan. Kebenaran materiil mengandung semangat keadilan sementara norma hukum acara (ruang lingkup formil) mengandung sifat kepastian hukum yang terkadang mengabaikan asas keadilan. Untuk itu hukum formil harus menegakan hukum materiil.

Lebih lanjut, sejalan dengan Teori Radbruch, bahwa bilamana terjadi benturan antar nilai-nilai dasar hukum, maka keadilan harus

diprioritaskan. Dalam hal dualisme aturan terkait pembatasan upaya PK yang memperdebatkan antara keadilan dan kepastian hukum, maka nilai keadilan hadir sebagai jawaban utama dari permasalahan tersebut. Keadilan harus dilonggarkan dan bukan dibatasi, sebagaimana sebuah adagium bahwa hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.¹⁸ Maka idealnya, jika terjadi gesekan antara kepastian hukum dan keadilan, hukum harus memberi ruang khusus untuk keadilan. Aspek ini terakomodir dalam Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyebutkan bahwa pembatasan PK hanya boleh dilakukan satu kali telah menutup ruang bagi terpenuhinya rasa keadilan.¹⁹

2.3 SEMA, “Kerikil Tajam” dalam Sepatu MK

Urgensi lahirnya MK sebagai pengadilan konstitusi berdiri atas asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi suatu negara, dimana MK berperan sebagai parameter untuk mencegah negara

¹⁸ Satjipto Rahardjo, “Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia”, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm.5.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013, hlm. 11.

bertindak secara inkonstitusional.²⁰ Sebagai bentuk derivasi dari kewenangan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK bergerak sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sekaligus penafsir akhir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*) melalui kewenangannya dalam melakukan mekanisme pengujian UU terhadap UUD 1945 (*judicial review*).²¹

Di tahun 2013, MK melakukan pengujian konstitusionalitas terhadap Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang mengatur mengenai pembatasan pengajuan PK perkara pidana hanya dibatasi satu kali. Dalam pengujian tersebut MK menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan

tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Menanggapi implikasi yuridis Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, MA menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang secara substansif menegaskan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, dengan menyatakan bahwa permohonan PK perkara pidana dibatasi hanya satu kali. Adapun dasar hukum MA dalam menerbitkan SEMA karena menurutnya Putusan MK tidak sertamerta menghapus norma hukum pada Pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dengan dikeluarkannya SEMA tersebut, terhadap permohonan PK yang tidak sesuai dengan syarat pada SEMA di atas, maka permohonan PK berhak ditolak, semisal pada kasus penolakan PK yang dialami oleh mantan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok.²²

²⁰ Irianto Baso Ence, "Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi", (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 1.

²¹ Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Jo Pasal 10 ayat

(1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

²² David Oliver Purba, Setelah PK Ditolak MA, Ahok Tak Bisa Mengajukan Lagi, <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/03/26/18212901/setelah-pk-ditolak->

Pasca dikeluarkannya SEMA No 7 Tahun 2014, MK setidaknya telah mendapatkan 2 (dua) kali permohonan pengujian undang-undang dengan muatan yang sama yaitu terkait aturan yang membatasi PK lebih dari satu kali. Pengujian pertama diajukan dengan putusan No. 66/PUU-XIII/2015 yang putusannya diucapkan tanggal 7 Desember 2015. Sedangkan putusan Kedua adalah putusan No. 45/PUU-XIII/2015 yang dibacakan pada tanggal 10 Desember 2015. MK memutuskan bahwa kedua permohonan tersebut tidak dapat diterima, sebab materi permohonan sebagaimana dimaksud dalam dua permohonan tersebut telah diputus oleh MK dalam Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, dan *mutatis mutandis* berlaku pula terhadap objek permohonan kedua putusan tersebut yakni Pasal 66 ayat (1) UU MA dan Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan

Kehakiman melihat materi pengaturannya yang sama dengan materi Pasal 268 ayat (3) KUHP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013.²³

Dalam ilmu perundang-undangan, dikenal sebuah teori yang diperkenalkan oleh duo Hans: Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, yang disebut sebagai Stufenbau Theory, yang memaparkan bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah, dalam pembentukannya harus mengacu kepada norma hukum yang lebih tinggi. Adapun norma yang lebih tinggi menjadi acuan/dasar bagi pembentukan norma yang lebih rendah.²⁴ Pada hakikatnya, produk yuridis MA bersifat khusus sehingga tunduk pada prinsip *lex specialis derogat legi generalis*.²⁵ SEMA bukan peraturan perundang-undangan melainkan hanya kebijakan yang memuat aturan internal.

[ma-ahok-tak-bisa-mengajukan-lagi](#), diakses pada 15 Desember 2019.

²³ Institute Criminal Justice Reform, "Berdasarkan Tiga Putusan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung harus segera mencabut SEMA No 7 Tahun 2014", <https://icjr.or.id/berdasarkan-tiga-putusan-mahkamah-konstitusi-mahkamah-agung-harus-segera-mencabut->

[sema-no-7-tahun-2014/](#), diakses pada 13 Desember 2019.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum", (Jakarta: Konstitusi Pers, 2009), hlm.109.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia", (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004), hlm. 278-279.

Dengan bersandar pada teori ini, dan melihat secara sifat bahwa SEMA, secara hierarkis berada dibawah undang-undang yang telah diubah dengan putusan MK, maka sangat jelas bahwa pada dasarnya, SEMA tidak boleh bertentangan dengan putusan MK. Dengan demikian, berdasar pada Teori Stufenbau, Putusan MK No. 66/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK No. 45/PUU-XIII/2015, maka argumentasi, logika dan dasar pertimbangan yang dibangun MA dalam SEMA No. 7 Tahun 2014 telah runtuh. SEMA tersebut harusnya gugur dan dicabut karena pembentukannya cacat formil serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

2.4 Rekonstruksi Aturan PK Berperspektif Keadilan dan Kepastian Hukum

Putusan MK mengundang polemik karena dianggap tidak konsisten dan bertentangan dengan putusan MK sebelumnya pada tahun 2010 yang menguji pasal yang sama (Putusan MK No. 16/PUU-

VIII/2010), menyatakan PK hanya dapat dilakukan sekali karena sesuai dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan (*speedy administration of justice*),²⁶ yang mana pembatasan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penyelesaian suatu perkara dan menghindarkan timbulnya proses peradilan yang berlarut-larut yang mengakibatkan berlarut-larutnya pula upaya memperoleh keadilan yang pada akhirnya justru dapat menimbulkan pengingkaran terhadap keadilan itu sendiri, sebagaimana dilukiskan dalam adagium "*justice delayed justice denied*".²⁷

Berlarut-larutnya proses peradilan yang berpotensi timbul dari tidak adanya pembatasan dalam pengajuan PK jelas mencederai kepastian hukum dan bertentangan dengan asas *litis finiri oportet*, dimana setiap perkara harus memiliki akhir. Untuk memenuhi esensi keadilan dan kepastian hukum serta mempertegas konsistensi asas *litis finiri oportet* pada aturan PK terkait, maka dua proposal utama dapat

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VIII/2010, hlm.40.

²⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VIII/2010, hlm.69.

ditawarkan untuk mengatasi kerancuan dalam ranah implementasi putusan ini, yakni dengan memlimitasi kuantitas pengajuan PK atau mempertegas kualifikasi novum.

Dalam skema pertama, secara kuantitatif, PK sebaiknya dibatasi hanya dua kali, untuk menyeimbangkan nilai kepastian hukum dan nilai keadilan sehingga diperoleh nilai kepastian hukum yang berkeadilan. Di satu sisi, PK yang dapat dilakukan lebih dari satu kali bertujuan untuk mencari kebenaran materiil dan memenuhi nilai keadilan. Di lain sisi, adanya pembatasan permohonan PK sebanyak dua kali adalah untuk menjamin kepastian hukum, sehingga nilai kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum dapat terpenuhi. Ditentukannya PK dapat dilakukan tidak lebih dari dua kali semata-mata untuk mengantisipasi adanya penumpukan permohonan PK serta dalam konsiderasi jangka waktu pengajuan PK yang belum dibatasi (demi melindungi esensi keadilan dan hak asasi terutama hak terpidana).

Dalam skema kedua, PK dimungkinkan terbuka untuk diajukan berkali-kali selama

ditemukan keadaan / fakta hukum / alat bukti baru (novum), adapun pedoman tentang kualifikasi novum harus diperjelas dan dipertegas baik dituangkan para hakim melalui putusan-putusan pengadilan yang akhirnya dapat dijadikan Hukum Acara sendiri (yurisprudensi) atau dapat dikodifikasikan dalam bentuk Perma yang mengatur syarat-syarat yang jelas untuk mengajukan PK terutama dalam aspek kualifikasi novum.

3. Penutup

Melalui Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menguji Pasal 268 ayat (3) KUHAP tentang PK yang hanya dapat diajukan satu kali, MK mengabulkan permohonan pemohon dan menetapkan bahwa PK perkara pidana yang telah berkekuatan hukum tetap dapat diajukan lebih dari satu kali. Pertimbangan hukum yang digunakan MK dalam putusan tersebut adalah bahwa keadilan tidak dapat dibatasi waktu atau formalitas prosedural, karena sangat dimungkinkan adanya novum substansial yang pada saat PK sebelumnya masih belum ditemukan. Keberadaan novum ini perlu diakomodir

untuk mencari kebenaran materiil demi menegakkan keadilan.

Meskipun ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang mengatur PK hanya satu kali dinyatakan tidak mengikat oleh MK, namun ketentuan PK dalam Undang-Undang lainnya (Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung) tidak termasuk dalam amar putusan MK tersebut. Dalam menanggapi Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013, MA mengeluarkan SEMA No. 7 Tahun 2014 yang mengatur pembatasan PK dalam perkara pidana hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.

SEMA ini merupakan diskresi dan kebijakan MA untuk menekan kuantitas permohonan PK dalam rangka mengantisipasi penumpukan perkara dan tertundanya proses peradilan yang pada dasarnya akan mencederai asas peradilan cepat, sederhana berbiaya ringan dan *asas litis finiri oportet* (setiap perkara harus ada akhirnya) sebagaimana dicita-citakan oleh KUHAP.

Adanya ketidaksamaan pandangan dari lembaga hukum mengenai pengaturan permohonan PK dalam

perkara pidana berimplikasi yuridis terhadap sistem peradilan pidana di Indonesia, melihat sifat SEMA yang mengikat secara internal bagi seluruh jajaran peradilan dibawah MA dan dijadikan pedoman dalam proses peradilan, salah satunya dalam menyikapi permohonan PK yang diajukan lebih dari 1 (satu) kali. Dikeluarkannya SEMA ini menunjukkan sikap ketidakpatuhan MA terhadap Putusan MK yang bersifat berkekuatan hukum tetap dimana tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh (final) dan mengikat terhadap semua komponen bangsa termasuk semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara termasuk diantaranya MA.

Dalam rangka memenuhi esensi keadilan dan kepastian hukum serta mempertegas konsistensi asas *litis finiri oportet* dalam permasalahan sistemik terkait aturan PK, maka penulis menawarkan dua proposal utama untuk mengatasi kerancuan dalam ranah implementasi putusan ini, yakni dengan 1.) memlimitasi kuantitas pengajuan PK hanya dua kali, untuk menyeimbangkan nilai kepastian hukum dan nilai keadilan sehingga diperoleh nilai kepastian hukum yang berkeadilan atau 2.)

memungkinkan PK terbuka untuk diajukan berkali-kali dengan mempertegas dan memperjelas kualifikasi novum yang dapat dikodifikasikan dalam bentuk Perma yang mengatur syarat-syarat yang jelas untuk mengajukan PK terutama dalam aspek kualifikasi novum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku & Jurnal

Agung Maulidi, Mohammad, Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4, Vol. 24, (Oktober 2017): 535 – 557.

Alexy, Robert, Legal Certainty and Correctness, *Ratio Juris* 28, 2015.

Allika Devi, Zaskia, Kajian Yuridis Upaya Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali Terhadap Asas Litis Finiri Oportet Dalam Perkara Pidana [skripsi], Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004.

Asshiddiqie, Jimly, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Jakarta: Konstitusi Pers, 2009.

Baso Ence, Irianto Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi, Bandung: Alumnus, 2008.

Chakim, Luthfi, Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, (Juni 2015).

Fauzan, Uzair, Prasetyo, Heru, John Rawls, A Theory of Justice (terjemahan), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Gumbira, Seno Wibowo, Problematika Peninjauan Kembali dalam Sistem Peradilan Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pasca Sema RI No. 7 Tahun 2014 (Suatu Analisa Yuridis dan Asas-Asas Dalam Hukum Peradilan Pidana), *Jurnal Hukum & Pembangunan* 46 No. 1 (2016): 106-119.

Herri Swantoro, Efa Laela Fakhriah, dan Isis Ikhwanisyah, “Permohonan Upaya Hukum Peninjauan Kembali Kedua Kali Berbasis Keadilan dan Kepastian Hukum,” *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 29, No.2, (Juni, 2017).

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

Isra Saldi, Titik Singgung Wewenang Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi, Makalah disampaikan dalam Seminar “Titik Singgung Wewenang antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, Jakarta: Mahkamah Agung, 2014.

Malik, Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 1, April 2009

Mertokusumo, Sudikno, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, Yogyakarta: Liberty, 1993.

P. Hadi, Sudharto, Dimensi Hukum Pembangunan, Semarang: UNDIP, 2002.

Rahardjo, Satjipto, Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000.

Rahardjo, Satjipto, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 16/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 34/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 66/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 45/PUU-XIII/2015.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1980 tentang Peninjauan Kembali Putusan yang telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana.

C. Internet

Institute Criminal Justice Reform, “Berdasarkan Tiga Putusan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung harus segera mencabut SEMA No 7 Tahun 2014”, <https://icjr.or.id/berdasarkan-tiga-putusan->

[mahkamah-konstitusi-mahkamah-agung-harus-segera-mencabut-sema-no-7-tahun-2014/](#), diakses pada 13 Desember 2019.

Oliver Purba, David, Setelah PK Ditolak MA, Ahok Tak Bisa Mengajukan Lagi, <https://megapolitan.kompas.com/read/2018/03/26/18212901/setelah-pk-ditolak-ma-ahok-tak-bisa-mengajukan-lagi>, diakses pada 15 Desember 2019.