# TINJAUAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP KEKUATAN HUKUM MENGIKAT SEMA NOMOR 7 TAHUN 2014 PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 34/PUU-XI/2013 TENTANG PERMOHONAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA

SKRIPSI

Oleh:

**Hoirul Akwan**

**NIM. C85214034**

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syari'ah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Prodi Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2018**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

| | |
|---|---|
| Nama | : Hoirul Akwan |
| Nim | : C85214034 |
| Fak/Jur/Prodi | :Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum Tata Negara |
| Judul Skripsi | :Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Kekuatan Hukum Mengikat SEMA Nomor 7 Tahun 2014 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana |

Dengan ini sungguh sungguh menyatakan bahwasanya skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil karya/penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 04 Juli 2018

Yang membuat pernyataan.

METERAI TEMPEL

6000

HOIRUL AKWAN

C85214034

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Hoirul Akwan NIM C85214034 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 1Juli 2018

Pembimbing,

Dr. H. Maktuddin, S.H.M.Ag.

NIP 195711101996031001

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Hoirul Akwan, NIM: C85214034 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Senin, tanggal 16 Juli 2018, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

**MajelisMunaqasahSkripsi:**

| | |
|---|---|
| Penguji I | Penguji II |
| Dr. H. Makinuddin, SH., M.Ag | Dr. Imam Amrusi Jailani, M. Ag |
| NIP.195711101996031001 | NIP. 197001031997031001 |
| Penguji III | Penguji IV |
| Arif Wijaya, SH.,M.Hum | Holilur Rohman, MH |
| NIP. 197107192005011003 | NIP. 198710022015031005 |

Surabaya 09 Agustus 2018

Mengesahkan,

FakultasSyari'ahdanHukum

Universitas Islam NegeriSunanAmpel

Dekan,

Dr. H. Masruhan, M.Ag

NIP.195904041988031003

**KEMENTERIAN AGAMA**
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**
**PERPUSTAKAAN**
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

| | |
|---|---|
| Nama | : Hoirul Akwan |
| NIM | : C85214034 |
| Fakultas/Jurusan | : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam |
| E-mail address | : hoirulakwan@gmail.com |

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN SunanAmpel Surabaya, Hak BebasRoyalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
[x] Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
TINJAUAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP KEKUATAN HUKUM MENGIKAT SEMA NOMOR 7 TAHUN 2014 PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 34/PUU-XI/2013 TENTANG PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA

Beserta perangkat yang diperlukan (bilaada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buatdengan sebenarnya.

Surabaya,

Penulis

( Hoirul Akwan )
*nama terang dan tanda tangan*

## ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian normatif dengan judul "Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Kekuatan Hukum Mengikat SEMA Nomor 7 Tahun 2014 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana". Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam tiga rumusan masalah yaitu: apa alasan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana? apa dasar hukum Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana? serta bagaimana tinjauan *fiqh siyasah* terhadap SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana?

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana. Yang mana SEMA ini mempertegas bahwa "Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali saja". SEMA ini pada dasarnya lahir sebagai tanggapan atas putusan Mahkamah konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013, yang menyatakan ketentuan pasal 268 ayat (3) KUHAP "yang mengatur tentang peninjauan kembali hanya dapat dilakukan 1 kali" bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memeliki kekuatan hukum mengikat, sehingga MK menghapus pasal tersebut, PK dalam perkara pidana dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebut-kan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. SEMA hanya-lah suatu produk peraturan kebijakan yang berisikan petunjuk teknis untuk menja-lankan tugas publik. Jika dibandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki daya ikat karena putusannya bersifat *final* dan *binding* yang kewenangannya menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 membuktikan bahwa putusan MK itu memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang. Adapun tujuan diterbitkannya SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tidak lain demi terciptanya kepastian hukum serta berpegang teguh pada asas setiap perkara pasti ada akhirannya. Dalam kajian *siyasah dusturiyah* bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi yang didalamnya dipelihara prinsip-prinsip dalam Islam yang berkaitan dengan keadilan. Dalam Asas hierarki perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka disarakan Mahkamah Agung perlu melakukan penyempurnaan terhadap SEMA No. 7 Tahun 2014 agar tidak bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013.




digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM ..... i

PERNYATAAN KEASLIAN ..... ii

PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... iii

MOTTO ..... iv

PENGESAHAN ..... v

ABSTRAK ..... vi

KATA PENGANTAR ..... vii

DAFTAR ISI ..... x

DAFTAR TRANSLITERASI ..... xiii

BAB I PENDAHULUAN ..... 1

A. Latar Belakang Masalah ..... 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah ..... 12
C. Rumusan Masalah ..... 13
D. Kajian Pustaka ..... 14
E. Tujuan Penelitian ..... 16
F. Kegunaan Hasil Penelitian ..... 16
G. Definisi Operasional ..... 17
H. Metode Penelitian ..... 20

BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI WILAYAH *QADHA'IYYAH* DALAM *FIQH SIYĀSAH* ..... 26

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah* ..... 26
B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah* ..... 27
C. Definisi Serta Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūriyah* ..... 28

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Wilayah *Al-Qadha'* ..... 35
E. Wilayah *Al-Hisbah* ..... 37
F. Wilayah *Al-Mazālim* ..... 38
G. Teori Maslahah Dalam *Fiqh Siyāsah* ..... 41

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG SEMA NO. 7 TAHUN 2014 PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 34/PUU-XI/2013 ..... 44

A. Mahkamah Agung ..... 44
1. Kedudukan Mahkamah Agung ..... 44
2. Kewenangan dan Fungsi Mahkamah Agung ..... 45
3. Prodruk Hukum Mahkamah Agung ..... 49
B. Mahkamah Konstitusi ..... 50
1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi ..... 50
2. Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi ..... 51
C. Peraturan Perundang-undangan ..... 52
1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan ..... 52
2. Karakteristik Peraturan Perundang-undangan ..... 54
3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan ..... 55
D. Peraturan Kebijakan ..... 56
1. Pengertian Peraturan Kebijakan ..... 56
2. Karakteristik Peraturan Kebijakan ..... 58
3. Bentuk-bentuk Peraturan Kebijakan ..... 60
4. Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan ..... 62
E. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) ..... 63
F. Peninjauan Kembali (PK) ..... 65
1. Dasar Peninjauan Kembali ..... 65
2. Alasan Mengajukan Permohonan Peninjauan Kembali ..... 66

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP SEMA NOMOR. 7 TAHUN 2014 PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR. 34/PUU-XI/2013 TENTANG PERMOHONAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA ..... 69

A. Alasan Mahkamah Agung Menerbitkan SEMA Nomor. 7 Tahun 2014 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana ..... 69

B. Dasar Hukum Mahkamah Agung Menerbitkan SEMA Nomor. 7 Tahun 2014 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana ..... 78

C. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap SEMA Nomor. 7 Tahun 2014 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana..... 84

BAB V PENUTUP ..... 96

A. KESIMPULAN..... 96

B. SARAN ..... 99

DAFTAR PUSTAKA ..... 100

LAMPIRAN

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Pasang surut sejarah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu goresan yang diharapkan menjadi titian untuk menuju kejayaan. Zaman keemasan yang gemerlap akan norma dan peradaban tentu akan menjadi hal yang dicita-citakan. Maka dari itu, lahirlah sebuah falsafah kenegaraan yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Dalam penjelasan UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Barulah kemudian pada tahun 2001 ketentuan tersebut dicantukan secara tegas dalam amandemen ketiga UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3).

Konsep negara hukum meniscayakan hukum menjadi panglima dalam kehidupan bernegara. Dengan hal ini menyiratkan bahwa eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur yang fundamental bagi penyelengaraan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum. Dengan demikian, berarti hukum merupakan alat untuk mencapai ketertiban dan kesejahteraan sosial yang demokratis, berkeadilan sosial dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berperikemanusiaan. Menurut Friedrich Julius Stahl unsur-unsur utama negara hukum terkonsep dalam 4 (empat) hal yaitu:[1]

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Pemisahan kekuasaan
3. Penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bagian pokok dalam sistem hukum nasional. Kaidah yang termuat dalam semua peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis, yang mana berpuncak pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertetangan dengan peraturan yang lebih tinggi.[2]

Adapun unsur lain yang lebih utama suatu negara sehingga bisa disebut sebagai negara hukum adalah dengan adanya pembatasan kekuasaan. Jimly Asshiddiqie dengan mengutip dari Lord Acton menyatakan: "*Power tend to corrupt, and absolute power corrups absolutely*". Kekuasaan harus dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan dalam cabang-cabang yang bersifat "*checks and balances*" dalam kedudukan yang sederajat serta saling mengimbangi dan mengendalikan saatu sama lain. Hal ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara yang kemungkinan besar akan terjadi tindakan sewenag-wenang penguasa. Sebab dalam setiap kekuasaan tidak

[1] Azhary, *Negara Hukum Indonesia"Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: Universitas Indonesia, UI-Press, 1995), 118.

[2] A. Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-undangan "Dasar-dasar dan Pembentukannya*", (Yogyakarta: Kansius, 1998), 25-26.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

luput dari kecenderungan untuk berkembang sehingga akan menjadi sewenang-wenang.[3]

Begitupun dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen yang secara tegas menganut sistem pemisahan kekusaan (*separation of power*) dengan mengembangkan mekanisme *check and belance* yang lebih fungsional. Maka dari itu lahirlah sebuah kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi yang setara.

Dalam sistem ketatanegaraan terdapat tiga cabang kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif dengan menerapkan prinsip *check and belance* yang memberikan peluang bagi ketiga cabang kekuasaan tersebut untuk saling mengontrol. Sehingga tidak ada kesempatan untuk bertindak kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kekuasaan.[4]

Cabang kekuasaan yudikatif atau biasa disebut dengan kekuasaan kehakiman mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan suatu keadilan. Sesuai amanat UUD NRI 1945 Pasal 24 ayat (2), bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Yang mana keduanya berkedudukan sederajat atau setara sebagai lembaga negara independen. Hal ini berarti, kekuasaan kehakiman menganut sistem bifurkasi, dimana kekuasaan kehakiman terbagi atas 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa yang berpuncak pada

[3]Jimly Asshiddiqie, *Prinsip Pokok Negara Hukum,* dikutip dari situs http://www.jimly.com/pemikiran/view/11, diakses pada hari Minggu, 25 Maret 2018.

[4] A. Hamid S. Attamimi, (*Ilmu Perundang-undangan "Dasar-dasar dan Pembentukannya*"), (Yogyakarta: Kansius, 1998), 60-61.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.[5]

Dengan demikian, hal ini menunjukkan bahwa Mahkamah Agung merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Konstitusi, yang merupakan puncak dari suatu badan-badan peradilan di empat lingkungan peradilan, yakni peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan lingkungan peradilan militer. Dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengadili pada tingkat Kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Selain itu kewenangan lain dari Mahkamah Agung sebagaimana termaktub dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung yakni melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan.

Dalam ketatanegaraan Indonesia Mahkamah Agung sudah lazim mengeluarkan SEMA sejak tahun 1951, nyaris tidak banyak yang mempersoalkan akan legalitasnya. Namun reaksi itu berbeda muncul ketika Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 pada tanggal 31 Desember 2014 yang mengatur tentang pengajuan permohonan kembali dalam perkara pidana. Padahal sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan Nomor 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP (yang mengatur tentang Peninjauan

[5] Ahsan Yunus, "Analisis Yuridis Sifat Final dan Mengikat (Binding) Putusan Mahkamah Konstitusi", *Konstitusi PKK*, No. 2, Vol. 3 (November, 2011), 115-138 .

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kembali (PK) hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali), hal ini bertentangan dengan UUD NRI 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga dengan putusan ini, Peninjauan Kembali dalam perkara pidana dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali. Namun sementara itu SEMA Nomor 7 Tahun 2014 telah membatasi Peninjauan Kembali hanya dibatasi 1 (satu) kali saja. Dengan ini dikatakan bahwa SEMA dinilai bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.

Dilihat dari jenisnya, SEMA merupakan suatu produk peraturan kebijakan yang berlandaskan pada asas kebebasan bertindak yang dikenal dengan istilah *freies ermessen*, yang hanya berisikan petunjuk teknis dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya peraturan perundang-undangan. Surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatannya pun tidak seperti halnya materi muatan peraturan perundang-undangan. Sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti halnya peraturan perundang-undangan. Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan daya ikat karena putusannya bersifat final and *binding*.[6]

[6] Riki Yuniagara, *Kekuatan Hukum Mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014 Tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana,* Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 19, No. 1, (April, 2017), 132.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan untuk mengakhiri suatu sengketa kewenangan lembaga negara yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, dan akan diselesaikan pada tingkat pertama dan terakhir yang mengikat secara umum serta bersifat final.[7]

Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia yang memiliki kekuatan kuat dalam setiap putusan-putusannya. Berdasarkan pendapat tersebut dapat diartikan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 sebagaimana disebutkan di atas mengandung kekuatan mengikat kemudian juga tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuhnya setelah putusan. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menyatakan bahwa: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat". Artinya putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final serta wajib ditaati oleh semua pihak baik lembaga tinggi negara maupun perorangan.[8]

Sedangkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 menimbulkan interpretasi hukum yang berbeda, artinya bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung ini tidak memiliki implikasi hukum keluar

---

[7] Manuarrar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika 2011), 202.

[8] Theodoron, *Kajian Yuridis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/203 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014Ditinjau Dari Keadilan dan Kepastian Hukum Terhadap Peninjauan kembali*, Jurnal Lex Administratum, Vol. IIINo. 4/Juni/2015: 9.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mahkamah Agung dan tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Adapun alasan mengenai diterbitnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana yang mana menegaskan sikap serta pendirian Mahkamah Agung beserta jajaran pengadilan (pidana) di bawahnya, yakni bahwa permohonan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana dibatasi hanya 1 (satu) kali saja. Dalam hal ini Mahkamah Agung berpegangan pada asas kepastian hukum (*rechtzakerheid*) serta asas bahwa dalam setiap perkara itu harus ada akhirannya (*litis finiri oportet*).[9]

Dengan demikian, peraturan yang dibentuk oleh Mahkamah Agung tentu tidak dapat disamakan dengan peraturan yang dibentuk lembaga legislatif. Dilihat dari bentuknya SEMA tidak memiliki bentuk formal yang serupa dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Selain itu, kedudukan SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia belum pernah termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak disebutkan derajat dan hierarki Surat Edaran Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut (SEMA).

Jika melihat pada unsur-unsur peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, surat edaran bukanlah peraturan

[9] http://hukumonline.com, oleh Albert Aries, *Menguji Efektivitas SEMA Nomor 7 Tahun 2014*, diakses pada tanggal 6 April 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perundang-undangan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mendefinisikan peraturan perundang-undangan dengan unsur-unsur: peraturan tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat secara umum. Sedangkan Surat edaran, berdasarkan format penulisannya haruslah berbentuk surat dan bukan peraturan. Surat edaran pada hakikatnya juga bukan ditujukan mengikat secara umum.

Pada dasarnya, dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 ini warga negara dapat mengajukan Peninjauan Kembali jika menemukan bukti baru (*novum*), namun dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 justru memberikan ketidak adilan bagi para pencari keadilan dikarenakan haknya dalam melakukan pembelaan telah terbatasi.[10]

Salah satu syarat materiil mengajukan upaya hukum peninjauan kembali (PK)adalah ditemukannya bukti baru, atau keadaan baru, atau yang disebut dengan *novum*. Alasan matriil Peninjauan kembali ditemukannya novum dalam perkara pidana disebut dengan "keadaan baru" terdapat dalam Pasal 263 Ayat (2) huruf a KUHAP. Yang dimaksud dengan keadaan baru adalah suatu keadaan yang sudah ada pada saat sidang atau pada saat pemeriksaan perkara ditingkat pertama berlangsung namun karena berbagai sebab keadaan itu belum terungkap. Keadaan itu baru diketahui setelah putusan

[10] Meirina Fajarwati, *Validitas Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana Ditinjau Dari Perspektif Undang-undang No. 30 Tahun204*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 14 No. 02-Juni 2017: 174.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi tetap. Jadi yang baru bukan keadaannya melainkan saat diketahuinya.

Keadaan tersebut sudah ada pada saat sidang berlangsung bahkan sebelum perkara pidana diberkas oleh penyidik, namun baru diketahui keadaan dari alat-alat bukti. Alat bukti yang berisi keadaan baru tersebut, sesungguhnya bukan alat bukti baru, melainkan alat bukti yang sudah ada pada saat sidang berlangsung bahkan sebelumnya, namun tidak atau belum diajukan dan diperiksa di muka persidangan, disebabkan oleh berbagai hal.

Adapun dalam pertimbangan putusannya, Mahkamah konstitusi berpendapat bahwa upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK) tidak lain hanyalah demi menemukan suatu keadilan dan kebenaran materiil. Sebuah keadilan tidak dibatasi waktu atau ketentuan formalitas, yang membatasi Peninjauan Kembali hanya dapat diajukan 1 (satu) kali. Untuk itu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 ini menyiratkan kondisi konstitusional, yakni bahwa Peninjauan Kembali dapat diajukan lebih dari 1 (satu) kali sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 268 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang selanjutnya disingkat (KUHAP).

Kebolehan lebih dari 1 (satu) kali dalam persoalan Peninjauan Kembali kini banyak perdebatan dari sudut pandang keadilan dan kepastian hukum dalam ditemukannya bukuti baru (*novum*). Dalam Pandangan ahli filsafat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum Islam, keadilan yang harus dicapai mesti berpedoman pada agama Islam, yakni al-Qur'an dan Hadith.[11]

Asas keadilan merupakan asas yang sangat penting dalam *Siyāsah Dustūriyah*. Kata-kata dustur ini sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam bahasa Indonesia. Jadi bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi* merupkan suatu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan dalam suatu negara, sebagai dustur dalam suatu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.[12]

Di dalam al-Qur'an Allah SWT banyak menyebutkan ayat-ayat yang memerintahkan manusia untuk berlaku adil dan menegakkan keadilan sebagaimana Allah SWT berfirman dalam Surat Shaad ayat 26 yaitu:[13]

يَـٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَـٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ٱلْحِسَابِ ﴿٢٦﴾

Artinya:Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah.

[11] Bismar Siregar, *Rasa Keadlian*, (Surabaya: PT. Bima Ilmu 1996), 7.
[12] A. Djazuli *Fiqih Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah)*, (Jakarta: Kencana 2009), 53.
[13] Al-Quran dan Terjemah, (Binata Jaya Bekasi Barat: Sukses Publishing), 2012, 455.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Sesungguhnya orang-orang yang sesat darin jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.

Kutipan ayat di atas dapat dipahami bahwa Allah SWT telah memerintahkan bagi para penguasa, penegak hukum sebagai khalifah di muka bumi agar menyelenggarakan hukum sebaik-baiknya, berlaku adil kepada semua manusia, tanpa memandang kedudukan, asal-usul serta keyakinan yang semata-mata untuk mencari suatu keadilan.

Dalam negara Islam yang menjadi tolak ukur dalam pembuatan undang-undang serta yang menjadi sumber dalam *fiqh Dusturi* tentu pertama-tama adalah al-Qur'an al Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan. kemudian Al-Hadist terutama hadist-hadist yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW. di dalam menerapkan hukum di negeri Arab. Pengaturan melalui undang-undang dalam negara Islam menyangkut segala aspek kehidupan manusia, begitupun dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* yang mencakup hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Dan oleh karena itu, di dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama serta merupakan realisasi kemaslahatan serta memenuhi kebutuhannya.[14]

[14] *Ibid.*Hlm. 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam ayat lain Allah juga berfirman dalam surat Al-Maidah ayat 08 sebagai berikut:[15]

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ كُونُواْ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ بِٱلۡقِسۡطِۖ وَلَا يَجۡرِمَنَّكُمۡ شَنَـَٔانُ قَوۡمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعۡدِلُواْۚ ٱعۡدِلُواْ هُوَ أَقۡرَبُ لِلتَّقۡوَىٰۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَۚ إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرُۢ بِمَا تَعۡمَلُونَ ٨

Artinya:Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu Jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk Berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

Dalam ayat tersebut Allah SWT menegskan agar supaya manusia berlaku adil sebagai saksi, berlaku lurus dalam melaksanakan hukum, meskipun ada ancaman atau rayuan dalam apapun. Dan juga ayat ini menginginkan bagi para penegak hukum agar supaya kebenciannya terhadap seseorang ataupun pada suatu golongan tidak menyebabkan ia tidak berlaku adil dalam menyelenggarakan hukum.

Terkait hal tersebut, perlu diteliti dan dikaji lebih lanjut mengenai kekuatan hukum mengikat SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, hal ini dikarenakan keberadaan SEMA tersebut akan mengganggu sistem hukum di Indonesia.

[15] Al-Quran dan Terjemah, (Binata Jaya Bekasi Barat: Sukses Publishing), 2012, 107.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas serta pentingnya suatu keadilan dan kepastian hukum terhadap warga negara, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "*Tinjauan Fiqh Siyāsah Terhadap Kek uatan Hukum Mengikat SEMA Nomor 7 Tahun 2014 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana*".

## B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

### 1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas menghasilkan beberapa masalah yang dapat diidentifikasi adalah:

1. Tidak adanya kepastian hukum terkait pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana.
2. Adanya dualisme pengaturan mengenai syarat pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana.
3. Peraturan kebijakan (SEMA) bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan *binding*.
4. Kedudukan peraturan kebijakan (SEMA) dalam tata urutan hierarki peraturan Perundang-undangan.
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tidak lagi bersifat final dan *binding*.
6. Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi menurut Perundang-undangan.
7. Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam konteks *Fiqh Siyasah.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. **Batasan Masalah**

Dalam pembahasan yang lebih spesifik dalam membahas masalah dilakukan untuk mendapatkan penjelasan yang lebih lengkap dan jelas serta tidak meluas dengan membatasi masalah yang akan dikaji, yaitu;

1. Alasan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana.
2. Dasar hukum Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana.
3. Tinjauan *Fiqih Siyāsah* terhadap SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkra pidana.

**C. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang serta pembatasan masalah di atas yang akan dikaji maka dapat ditemukan rumusan masalah sebagai berikut;

1. Apa alasan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana?
2. Apa dasar hukum Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana?
3. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkra pidana?

**D. Kajian Pustaka**

Agar tidak terjadi pengulangan atau duplikasi kajian atau penelitian. Setelah menguraikan rumusan masalah berikut penulis akan menguraikan secara ringkas tentang kajian atau penelitian yang beberapa karya ilmiah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditemukan kemiripan-kemiripan yang sudah membahas di seputar masalah Surat Edaran Mahkamah Agung selanjutnya disebut (SEMA) tentang pengajuan Penijauan Kembali dalam perkara pidana, antara lain:

1. Skripsi oleh Icha Santriani dengan judul "**Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung**" dari bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2015.

   Dalam skripsi ini membahas tentang dasar pembentukan Surat Edaran Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut (SEMA) serta membahas tentang mekanisme pengujian Surat Edaran Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut (SEMA). Dalam hal ini juga menyinggung mengenai SEMA No. 7 Tahun 2014 yang bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 dengan mengacu pada susunan hierarki tata urutan Peraturan Perundang-undangan.

2. Skripsi oleh Nursyamsi Usman dengan judul "**Eksistensi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 Dalam Proses Peninjauan Kembali**" Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2017.

   Dalam skripsi ini membahas tentang kedudukan dari SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang pengajuan Peninjauan Kembali dalam sistem hukum di Indonesia serta keberlakuan dari SEMA No. 7 Tahun 2014 dalam proses Peninjauan Kembali. Dalam hal ini Kedudukan SEMA dalam tata peraturan hukum di Indonesia tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan melainkan hanya merupakan suatu peraturan kebijakan, karena berdasarkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

syarat suatu peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 SEMA tidak memuat unsur "mengikat secara umum".

Karena keberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena bukan merupakan peraturan perundang-undangan melainkan peraturan kebijakan (*beleidsregel).* Dan jika dibandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki daya ikat karena putusannya bersifat final dan *binding* yang kewenangannya memiliki kekuatan hukum yang sama dengan Undang-Undang. Maka seharusnya SEMA tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam membuat keputusannya mengenai pengajuan permohonan peninjauan kembali seharusnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

## E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui mengenai alasan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana.
2. Untuk mengetahui dasar hukum Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana.
3. Untuk mengetahui tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap SEMA Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan Peninjauan Kembali dalam perkra pidana.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

## F. Kegunaan Hasil Penelitian

Dengan adanya tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini, maka diharapkan untuk dapat memberikan kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dalam penulisan ini diharapkan mampu memberikan gambaran teoritis dalam perkembangan hukum di Indonesia, khususnya dalam Hukum Tata Negara terkait diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang pengajuan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana. Yang dalam hal ini telah mengenyampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013.

2. Manfaat Praktis

Hasil peneltian ini dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti. Dan juga dapat memberikan masukan serta sumbangan pemikiran bagi pemerhati Hukum Tata Negara serta dapat meningkatkan wawasan dalam pengembangan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum.

## G. Definisi Operasional

Dalam definisi operasional ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman serta menimbulkan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul skripsi. Sesuai dengan judul penelitian ini yaitu “Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Kekuatan Hukum Mengikat SEMA RI Nomor 7 Tahun 2014 Pasca Putusn Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Perkara Pidana", maka dari itu definisi operasional dalam penelitian ini yang perlu dijelaskan, yaitu:

1. *Fiqh Siyāsah*

Suatu ilmu yang mengurus hal-hal yang bersifat umum bagi negara dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan penolakan kemudaratan dengan tidak melampaui batas-batas syariat dan pokok-pokok syariah yang kully.[16] Namun *Fiqh Siyasah* yang dimaksudkan dalam hal ini adalah *Siyasah Dusturiyah*, yang secara terminologis *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah. *Dustūriyah* merupakan prinsip-prinsip bagi pemerintahan negara maupun seperti terbukti dalam perundang-undangan, peraturan-peraturan, maupun adat istiadat ataupun kebijaksanaan.[17]

2. Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final….". Maka hal tersebut mengimplikasikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*Binding*). Putusan final disini dapat di artikan bahwa tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat di tempuh. Oleh karena itu, putusan Mahkamah

[16] A. Djazuli, *Fiqih Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah)*, (Jakarta: Kencana 2009). 26-28.
[17] J. Suyuthi Pulungan, "*Fiqih Siyasah, Ajaran, dan pemikiran*", PT. Raja Grafindo, Jakarta: 1997. 23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Konstitusi tersebut telah memiliki kekuatan mengikat secara umum dimana semua pihak harus tunduk serta taat untuk melaksanakan putusan tersebut, meskipun tidak menutup kemunngkinan terdapat juga pihak-pihak tertentu yang merasa keadilannya dirugikan akibatnya.[18]

3. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (3) Undang-undang No. 1 tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang berwenang melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan di bawahnya. 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.[19]

4. Peninjauan Kembali (PK)

Peninjauan Kembali yang selanjutnya disebut (PK), yaitu melakukan suatu upaya hukum yang dapat ditempuh oleh terpidana dalam suatu kasus hukum terhadap suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam sistem peradilan di Indonesia. Putusan pengadilan yang dimaksud mempunyai kekuatan hukum tetap yakni putusan Pengadilan negeri yang

---

[18] Ahsan Yunus, "*Analisis Yuridis Sifat dan Mengikat (Binding) Putusan Mahkamah Konstitusi*", Jurnal Konstitusi, Vol. III Nomor 2, November 2011.

[19] Irwan Adi Cahyadi, "*Kedudukan surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dalam Hukum Positif di Indonesia, Skripsi,* Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak dilakukannya upaya hukum banding, putusan Pengadilan Tinggi yang tidak diajukan upaya hukum kasasi di tingkat Mahkamah Agung. Peninjauan Kembali yang selanjutnya disebut (PK) tidak dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.[20]

## H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk mendapatkan data yang diperlukan berupa data teoritis, maka penulis dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif yang dimaksud yaitu penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi.[21]

2. Sumber Data

Untuk memudahkan mengidentifikasi sumber data, maka penelitian ini mengidentifikasikan sumber data menjadi dua jenis sumber yaitu sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.[22]

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan sumber data primer yaitu Surat Edaran Mahkamah Agung yang (SEMA)

[20] Adami Chazawi, "*Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana (Penegak hukum dalam Penyimpangan Praktik dan Peradilan Sesat)*", Sinar Grafika, Jakarta: 2011, 108.
[21] Amiruddin & Zainal Asikin," *Pengantar Metode Penelitian Hukum*". Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2004, 119.
[22] Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Prenadamedia Group, Jakarta: 2016, 181.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nomor 7 Tahun 2014 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tentang permohonan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh oleh peneliti secara tidak langsung melalui media prantara. Sumber data sekunder dapat berupa petunjuk atau penjelasan yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Adapun sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut:

a) Azhary, (*Negara Hukum Indonesia"Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya"*), Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta: 1995.
b) A. Hamid S. Attamimi, (*Ilmu Perundang-undangan "Dasar-dasar dan Pembentukannya*"), Kansius, Yogyakarta: 1998.
c) A. Hamid S. Attamimi, (*Ilmu Perundang-undangan "Dasar-dasar dan Pembentukannya*"), Kansius, Yogyakarta: 1998.
d) Manuarrar Siahaan, *"Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*", Sinar Grafika, Jakarta: 2011.
e) J. Suyuthi Pulungan, "*Fiqih Siyasah, Ajaran, dan pemikiran*", PT. Raja Grafindo, Jakarta: 1997.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f) Riki Yuniagara, "*Kekuatan Hukum Mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014 Tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana*", Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 19, No. 1, (April, 2017).

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dokumen (*file research*). Dimana penelitian yang akan penulis lakukan berdasarkan data dokumen yang berkaitan dengan pokok permasalahan diatas. Dokumen ialah tulisan yang memiliki nilai dan implikasi hukum. Adapun dalam penelitian ini penulis juga mengumpulkan data berupa studi kepustakaan yaitu suatu metode yang berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, yang diperoleh dari buku pustaka atau bacaan lain yang memiliki hubungan dengan pokok permasalahan dan ruang lingkup permasalahan. Dalam hal ini penulis mencari serta mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan baik berupa peraturan perundang-undangan, buku, hasil-hasil penelitian hukum, skripsi, surat kabar, artikel, majalah atau jurnal-jurnal hukum, maupun pendapat para sarjana yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian yang dapat menunjang penyelesaian penelitian ini.

4. Teknik Pengolahan Data

Setelah data berhasil dikumpulkan, kemudian dilakukan pengolahan data dengan menggunakan metode sebagai berikut:

a. *Editing,* yaitu penulis memeriksa kembali data-data secara cermat mengenai kelengkapan, relevansi serta hal yang perlu dikoreksi dari data

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang sudah dihimpun baik dari data primer maupun data sekunder sehingga memerlukan pengeditan khusus.

b. *Organizing,* yaitu menyusun dan mensistematika data-data tersebut sedemikian rupa sehingga menghasilkan bahan untuk dijadikan struktur deskripsi.

c. *Analizing,* melakukan analisis deskriptif terhadap data yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan mengenai kebenaran fakta dengan menggunakan kaidah-kaidah yang berkaitan dengan pembahasan.

5. Teknik Analisis Data

Untuk mempermudah penulisan penelitian ini maka penulis menggunakan metode deskriptif analisis.

a. Deskriptif Analisis

Deskriptif analisis yaitu metode analisa yang bersifat mendeskripsikan data yang diperoleh dalam bentuk uraian kalimat yang logis secara umum, selanjutnya diberi penafsiran untuk ditarik kesimpulan secara khusus dengan melakukan pembacaan dan analisa data terhadap sumber-sumber data yang diperoleh.

b. Pola Pikir Deduktif

Pola pikir deduktif yaitu pola pikir yang berangkat dari variabel yang bersifat umum (dalam hal ini yakni teori-teori *Siyasah Dusturiyah*) yang kemudian di aplikasian kepada variabel yang bersifat khusus (yakni ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam SEMA No. 7 Tahun 2014).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi merupakan bagian besar untuk memberikan gambaran tentang isi skripsi dan memudahkan jalan pemikiran dalam memahami secara keseluruhan skripsi. Dalam skripsi ini, penulis membuat sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab pertama merupakan pendahuluan yang berisi tentang penjelasan mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua adalah kerangka konseptual yang berisi penjelasan teoritis sebagai landasan analisis dalam melakukan penelitian. Dalam bab ini teori-teori yang dipaparkan adalah teori-teori konsep Hukum Tata Negara Islam (*Fiqh Siyāsah*) tentang *siyāsah dustūriyah*. Teori-teori tersebut nantinya digunakan sebagai analisa dalam menjawab rumusan masalah.

Bab ketiga berisi mengenai data hasil penelitian memuat data hasil penelitian yang telah dikumpulkan dan dihimpun oleh penulis dari berbagai sumber hukum yang berkaitan tentang alasan serta dasar hukum Mahkamah Agung (MA) menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 pasca Putusn Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013. Data-data yang dihimpun akan digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dibahas guna mendapatkan temuan atau jawaban dari sebuah permasalah yang diteliti.

Bab keempat adalah analisis yang memuat analisis terhadap temuan bahan-bahan hukum penelitian yang telah dideskripsikan guna menjawab

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masalah penelitian, menafsirkan dan mengintegrasikan temuan penelitian ke dalam kumpulan pengetahuan yang telah dikomparasikan dengan teori yang ada.

Bab kelima merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan dibuat dengan ringkas, jelas, tidak memuat hal-hal baru di luar masalah yang dibahas, dan memperhatiakan konsistensi kaitan antara rumusan masalah dan tujuan penelitian. Saran dibuat tidak keluar dari pokok masalah yang dibahas dan harus jelas ditujukan kepada siapa. Saran berisi tentang implikasi, tindak lanjut penelitian dan saran-saran atau rekomendasi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB II

# TINJAUAN UMUM MENGENAI WILAYAH *QADHA'IYYAH* DALAM *FIQH SIYĀSAH*

## A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan. Sehingga dapat ditarik pemahaman bahwa *fiqh* menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.[1]

Sedangkan secara terminologis (istilah) *fiqh* adalah suatu pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshil* (terperinci) yakni dalil-dalil atau hukum-hukum yang diambil dari dasar-dasarnya yaitu al-Qur'an dan Hadist. Jadi bisa diambil kesimpulan bahwa *fiqh* menurut istilah adalah suatu pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadist yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran serta ijtihad, hal ini bisa diartiakan sebagai ilmu pengetahuan tentang hukum Islam.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengertian *fiqh siyāsah* atau *siyāsah syar'iyah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal dan sebeluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang

[1] J. Suyuthi Pulungan, "*Fiqh Siyasah*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997, 21-22.



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Jelasnya *fiqh siyāsah* atau *siyāsah syar'iyah* dalam arti populernya adalah ilmu tata negara dalam ilmu agama Islam yang dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.

## B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Dalam uraian di atas telah tergambar bahwa *fiqh siyāsah* adalah bagian dari ilmu Fikih. Namun obyek pembahasannya tidak hanya terfokus pada satu aspek atau satu bidang saja. Adapun para ulama di dalam menentukan ruang lingkup *fiqh siyāsah* bereda pendapat, diantaranya Abdul Wahhab Khallaf telah membagi *fiqh siyāsah* dalam tiga bidang, yaitu: 1) *Siyāsah Qadhaiyyah*, 2) *Siyāsah Dauliyah*, 3) *Siyasah Maliyah.*

Imam al-Mawardi membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* dalaam lima bidang, yaitu: 1) *Siyāsah Dustūriyah,* 2) *Siyāsah Maliyah,* 3) *Siyāsah Qadhaiyah,* 4) *Siyāsah Harbiyyah,* 5) *Siyāsah Idariyyah.*

Adapun menurut Imam Ibnu Taimiyyah telah membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* dalam empat bidang, yaitu: 1) *Siyāsah Qadhaiyyah,* 2) *Siyāsah Idariyah,* 3) *Siyāsah Maliyyah,* 4) *Siyāsah dauliyyah* atau *Siyāsah Kharijiyyah.*

Dari beberapa pembidangan yang beragam tersebut dapat disempitkan kepada tiga bidang saja, yakni:

1. *Siyāsah Dustūriyyah*, bisa juga di sebut dengan politik perundang-undangan. Bagian ini mencakup tentang *tasyri'iyyah* (penetapan hukum)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh lembaga legislatif, *Qadhaiyyah* (peradilan) oleh lembaga yudikatif, *idariyyah* (administrasi pemerintahan) oleh lembaga eksekutif.

2. *Siyāsah Dauliyyah/Siyāsah kharijiyyah,* bisa juga di sebut dengan politik luar negeri. Bagian ini mencakup mengenai hubungan keperdataan antara warga negara muslim dengan yang bukan muslim dan yang bukan warga negara. Pada bagian ini terdapat *Siyāsah Harbiyyah* (politik masalah peperangan), dalam hal ini mengatur mengenai etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang serta genjatan senjata.
3. *Siyāsah Maliyyah,* bisa juga di sebut politik keuangan dan moneter. Pada bagian ini membahas mengeni sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran serta belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan atau hak-hak publik, pajak serta perbankan.[2]

## C. Definisi Serta Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūriyah*

### 1. Definisi *Siyāsah Dustūriyah*

Kata "*dusturi*" bersal dari bahasa Persia. Awalnya artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Di dalam perkembangan yang selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka bumi) *Zoroaster* (*majusi*). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* ini berkembang pengertiannya menjadi asas dasar atau pembinaan. Sedangkan menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan

[2] Imam Amrusi Jailani, dkk.., *"Hukum Tata Negara Islam*", Surabaya: IAIN Press, 2011, 15-16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tertuis (konstitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi).[3]

Dalam pembahasan syari'ah digunakan istilah *fiqh dusturi*, yang artinya adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara maupun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya serta adat istiadatnya.[4] Sedangkan menurut Abu A'la al-Maududi menakrifkan *dustur* merupakan suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.[5]

Dari kedua takrif tersebut dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama dengan *constitution* (dalam bahasa Inggris), atau Undang-Undang Dasar (dalam bahasa Indonesia). Dengan demikian, *Siyāsah Dustūriyah* merupakan bagian dari *Fiqh Siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu pada konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan Hadist, baik mengenai akidah, akhlak, muamalah maupun berbagai hubungan yang lain.

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan Undang-Undang Dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan

---

[3] Imam Amrusi Jailani, dkk., *"Hukum Tata Negara Islam"*, Surabaya: IAIN Press, 2011, 22.
[4] A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *"Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*", 52.
[5] *Ibid*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqh Siyasah akan tercapai.

*Siyāsah dustūriyah* merupakan bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyāsah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.[6] Nilai-nilai yang diletakkan dalam perumusan Undang-Undang Dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum. Tanpa memandang kedudukan status sosial, materi, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip fikih *siyasah dusturiyah* akan tercapai. *Fiqh siyāsah dustūriyah* adalah *fiqh siyāsah* yang mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu negara.

---

[6] Muhammad Iqbal, *"Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam"*, Jakarta: Prenada media Group, 2014, 177.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Jadi, permasalahan di dalam fikih *siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat. Maka ruang lingkup pembahsannya sangat luas. Oleh karena itu, didalam *fiqh siyāsah dustūriyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama yang merupakan realisasi kemaslahatan umat manusia serta memenuhi kebutuhannya.[7]

Konsep *fiqh siyāsah dustūriyah* terbagi menjadi dua aspek yakni:

a. Al-Qur'an dan hadist yang dijadikan patokan dalam segala bidang hal mengurus tatanan kehidupan umat termasuk dalam hal bernegara, baik untuk melakukan aturan hukum ataupun untuk mengatur akhlak manusia.
b. Kebijakan *ulil amri* atas dasar pertimbangan ulama' dalam menentukan suatu hukum berdasarkan situasi dan kondisi perkembangan zaman untuk mengatur tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat agar mencapai kemaslahatan bersama.

**2. Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūriyah***

*Fiqh siyāsah dustūriyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut serta persoalan *fiqh siyāsah dustūriyah* umumnya tidak terlepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy* yang berisikan ayat-ayat al-Qur'an maupun hadist, *maqasid al-syari'ah.* Dalil-dalil *kulily* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah

[7] http://kreatif123.blogspot.co.id/2013/06/ruang-lingkup-fiqh-siyasah.html diakses pada tanggal 30 Mei 2018, pukul 01:50.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat dan menjadikan sebagai aturan dasar dalam menetapkan hukum. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama yakni yang disebut dengan fikih.

*Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terbagi atas 3 (tiga) bidang, yaitu: *tasyri'iyah, tanfidiyyah,* dan *qodhaiyyah.*

1. Bidang *Siyasah Tasyri'iyah,* dalam hal ini termasuk persolan *ahlul halli wa al-aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya. Dalam kajian *fiqh siyāsah dustūriyah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *siyāsah tasyri'iyyah* yang merupakan bagian dari *fiqh siyāsah dustūriyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum.

Dalam kajian *fiqh siyāsah*, istilah *siyāsah tasyri'iyyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.

c. Isi peraturan (hukum) harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam. Istilah *siyāsah tasyri'iyyah* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*siyāsah tanfiidiyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*siyāsah qodhaiyyah*). Dalam konteks ini kekuasaan legislatif (*siyāsah tasyri'iyyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam.[8]

2. Bidang *Siyāsah tanfidiyyah*, dalam hal ini termasuk persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi*, dan lain-lain. Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ulil amri* dan dikepalai oleh seorang Amir atau Khalifah. Istilah *ulil amri* tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif saja melainkan juga untuk lembaga legislatif, yudikatif dan untuk kalangan dalam arti yang lebih luas lagi. Namun dalam tata kenegaraan negara mayoritas Islam dan menganut sistem presidensial seperti Indonesia hanya menonjolkan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai puncak roda untuk menjalankan urusan pemerintahan dan kenegaraan dalam menjalankan peraturan perundang-undangan dan sekaligus membuat kebijakan apabila dianggap perlu untuk mendatangkan manfaat demi kemaslahatan umat. Berdasarkan

[8] *Ibid*, hlm. 162.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

al-Qur'an dan as-Sunnah, umat Islam diperintahkan untuk mentaati *ulil amri* atau pemimpin suatu negara dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasul-Nya.

3. Bidang *siyāsah qadha'iyyah*, dalam hal ini termasuk persoalan masalah-masalah peradilan. Dalam kamus ilmu politik, yudikatif adalah kekuasaan yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan. Dan dalam konsep *fiqh siyāsah*, kekuasaan yudikatif ini biasa disebut sebagai *siyāsah qadha'iyyah*. Kekuasaan kehakiman adalah untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk di layangkan yang sebelumnya sudah di uji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.

Adapun mengenai pentingnya kekuasaan kehakiman adalah untuk menyelesaikan perkara-perkara perbantahan dan permusuhan, pidana dan penganiayaan, mengambil hak dari orang durjana dan mengembalikannya kepada yang punya hak, melindungai orang yang kehilangan hak-haknya, mengawasi harta wakaf dan lain-lain.

Tujuan pengadilan dalam Islam bukanlah untuk mengorek kesalahan agar dapat dihukum, tetapi yang menjadi tujuan pokok yaitu menegakkan kebenaran supaya yang benar dinyatakan benar dan yang salah dinyatakan salah. Lembaga peradilan menurut para ulama fikih merupakan lembaga independen yang tidak membedakan pihak-pihak yang bersengketa di hadapan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

majelis hakim. Lembaga peradialan merupakan salah satu lembaga yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas pemerintahan umum.

Di dalam perkembangannya, Lembaga peradilan tersebut meliputi Wilayah *al-Qada'*, Wilayah *al-Mazālim,* dan Wilayah *al-Hisbah*. Wilayah al-*Qada*' adalah lembaga peradilan untuk memutuskan perkara-perkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana.

**D. Wilayah *Al-Qadha'***

*Qadha'* adalah suatu lembaga hukum yang bertugas menyelesaikan pertikaian yang berhubungan dengan agama secara umum dan meluas dan statusnya guna menampakkan hukum agama, bukan menetapkan sesuatu hukum, karena hukum telah ada dalam hal apa pun yang di hadapi hakim. Hakim hanya menerangkannya ke dalam alam kenyataan, bukan menetapkan sesuatu yang belum ada.[9]

Badan *al-qadha'* ini dipimpin oleh seorang *qadhi* yang bertugas membuat fatwa-fatwa hukum dan peraturan yang digali langsung dari Al-Qur'an, Sunah rasul, *ijmą,* atau berdasarkan *ijtihad.* Badan ini bebas dari pengaruh penguasa dalam menetapkan keputusan hukum, sekalipun terhadap penguasa. Dalam konteks Indonesia, *Qadha* ini dapat disamakan dengan badan peradilan agama dan peradilan umum.

Sedangkan bila dilihat dari persepektif kontemporer, fungsi lembaga *qadhi* dapat dikatakan mirirp dengan fungsi badan yudikatif dan legislatif.

[9] Hasbi Ash-Ahiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam,* sebagaimana dikutip Zakaria Syafe`i dalam *Negara dalam Persepektif Islam Fiqih Siyasah,* 123.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada satu sisi, *qadhi* mengurusi kasus yang membutuhkan penyelesaian secara hukum Islam, dan mengadili perkara-perkara perdata dan pidana berdasarkan hukum Islam. Pada sisi lain, *qadhi* juga memiliki kewajiban untuk melakukan *ijtihad* dalam rangka legislasi, termasuk mengeluarkan *fatwa* yang diderivasikan dari syariah.[10]

Oleh karena itu, dalam Islam tidak boleh ada pengaruh apa pun dan dari siapapun atas kedudukan para hakim dan mereka sendiri pun tidak boleh terpengaruhi kecuali oleh kebenaran dan keadilan. Para hakim haruslah membersihkan diri dari hawa nafsu dan harus memperlakukan semua manusia sama di depan hukum atau pengadilannya.

Dengan demikian, dari penjelasan mengenai wilayah *al-qadha'* mengenai kewenangannya lebih kepada mengadili pada ranah pengadilan negeri yang manadalam hal ini mengadili masalah perkara perdata maupun perkara pidana. hal ini, jika dalam konteks hukum di Indonesia ada kemiripan dengan lembaga tertinggi dalam kekuasaan kehakiman yang dalam hal ini adalah Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

## E. Wilayah *Al-Hisbah*

*Hisbah* adalah suatu tugas keagamaan yang dilaksanakan oleh penguasa dalam bidang *amar maruf nahi munkar.* Orang yang memegang lembaga ini disebut *muhtasib* yang bertugas "mengawasi berlaku tidaknya undang-undang

[10] Hasanuddin Hambali, Nurdin, *Tarikh At-Tasyri` Al-Islami*, (Serang, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2013), 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh seorang pun seperti menangani kriminal yang perlu penyelesaian segera, mengawasi hukum, mengatur ketertiban umum, menyelesaikan masalah-masalah kriminal, mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak tertangga, serta menghukum yang mempermainkan hukum syariat.

Ungkapan di atas memberikan suatu gambaran bahwa lembaga *hisbah* menyerupai "kepolisian".di samping itu, dapat pula disamakan dengan jawaban penuntut umum (kejaksaan). Namun, bila ditinjau dari sisi lain, kiranya dapat dikatagorikan pula sebagai lembaga pengadilan, hanya statusnya lebih rendah dari lembaga *qadha*.

*Hisbah* yang bergerak dalam lapangan da"wah *amar ma'ruf nahi munkar* yang dilaksanakan oleh pihak penguasa tentu berbeda dengan *amar maruf nahimunkar* yang dilaksanakan oleh muslim, baik secara individu maupun kolektif, sekaslipun pelaksanaannya merupakan suatu kewajiban, atau dihukum wajib. Perbedaannya adalah sebgaai berikut:

1. Menyuruh ma"ruf dan mencegah munkar adalah *fardhu a'in* bagi *muhtasib*, karena dmemang diangkat untuk itu *dabn* diberi gaji, sedang untuk orang yang lain merupakan fardhu kifayah.
2. *Muhtasib* adalah orang-orang yang di tugaskan untuk bertindak atas seseorang yang membuat kemunkaran dan wajib memberi bantuan kepada orang yang meminta bantuannya.
3. *Muhtasib* harus membahas dan meneliti kemunkaran-kemunkaran yang nhyata untuk mencegah terjadinya, nsebagaimana dia harus mjemeriksa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang perbutan-perbuatan ma"ruf yang tidak di erjakanb oleh orang yang harus mengerjakannya.

4. *Muhtasib* dapat mengangkat beberapa pegawainya untuk mnejalankan tugas *hisbah* dan dia diberi hal menjalankan hukuman *ta'zir* terhadap orang-orang yang mengerjakan kemunkaran.[11]

## F. Wilayah *Al-Mazālim*

Kata wilayah *al-mazālim* merupakan gabungan dua kata, yaitu wilayah dan al-mazālim. Kata wilayah secara literal berarti kekuasaan tertinggi, aturan, dan pemerintahan. Sedangkan kata *al-mazālim* adalah bentuk jamak dari *mazlimah* yang secara literal berarti kejahatan, kesalahan, ketidaksamaan, dan kekejaman.[12]

Secara terminologi wilayah al-mazālim berarti kekuasaan pengadilan yang lebih tinggi dari kekuasaan hakim dan muhtasib, yang bertugas memeriksa kasus-kasus yang tidak masuk dalam wewenang hakim biasa, tetapi pada kasus-kasus yang menyangkut penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyat biasa.

Wilayah *al-mazālim* adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani kezaliman para peguasa dan keluarganya terhadap hak-hak rakyat. Wilayah *al-mazālim* didirikan dengan tujuan untuk memelihara hak-hak rakyat dari perbuatan zalim para penguasa, pejabat, dan keluarganya dan juga

[11] Hasbi Ash-Ahiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam,* sebagaimana dikutip Zakaria Syafe`i dalam *Negara dalam Persepektif Islam Fiqih Siyasah* 125.
[12] Basiq Djalil, *Peradilan Islam* (Jakarta: Amzah, 2012), 113.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melindungi masyarakat dari berbagai bentuk penganiayaan, penindasan, dan permusuhan dari badan-badan pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Peradilan ini bertujuan agar mengembalikan hak-hak rakyat yang telah diambil oleh mereka, dan untuk menyelesaikan persengketaan antara penguasa dan warga negara. Yang dimaksud penguasa dalam definisi ini menurut al-Mawardi adalah seluruh jajaran pemerintahan mulai dari pejabat tertinggi sampai pejabat paling rendah. Muhammad Iqbal mendefinisikan wilayah al-mazālim adalah sebagai lembaga yang menyelesaikan penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat. Secara operasional, *qāḍī mazālim* bertugas menyelesaikan perkara yang tidak dapat diputuskan oleh qāḍī dan muhtasib, meninjau kembali putusan yang dibuat oleh dua hakim tersebut atau menyelesaikan masalah banding.[13]

Segala masalah kezaliman apapun yang dilakukan individu baik dilakukan oleh para penguasa maupun mekanisme-mekanisme negara beserta kebijakannya, tetap dianggap sebagai tidak kezaliman, sehinga diserahkan kepada khalifah agar dialah yang memutuskan tindak kezaliman tersebut, ataupun orang-orang yang menjadi wakil khalifah dalam masalah ini, yang disebut dengan *Qādī al-Māzalim*, artinya perkara-perkara yang menyangkut

[13] Jaenal Aripin, *Peradilan Dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: Kencana, 2008), 168.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masalah fiqh siyasah oleh Wilāyah al- Mazālim akan diangkat *Qādī al-Māzalim* untuk menyelesaikan segala tindak kezaliman.[14]

Maka oleh karena itu terlihat bahwa Wilayah *al-Mazālim* memiliki wewenang untuk memutuskan perkara apapun dalam bentuk kezaliman, baik yang menyangkut aparat negara ataupun yang menyangkut penyimpangan khalifah terhadap hukum-hukum syara' atau yang menyangkut makna salah satu teks perundang-undangan yang sesuai dengan tabanni (adopsi) penguasa, maka memberikan keputusan dalam perkara itu berarti memberikan keputusan terhadap perintah penguasa. Artinya, perkara itu harus dikembalikan kepada Wilayah *al-Mazālim* atau keputusan Allah dan Rasul-Nya. Kewenangan seperti ini menunjukkan bahwa peradilan dalam Wilayah *al-Mazālim* mempunyai putusan final.[15]

Dengan demikian, dari penjelasan mengenai wilayah *al-mazālim* dalam kewenangannya ada kemiripan dengan kewenangan lembaga Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini secara keseluruhan memang tidak sama persis, namun melihat fungsi serta kewenangannya dalam ranah peradilan ada kesamaan dengan Mahkamah Konstitusi di dalam menjalankan fungsi peradilan.

## G. Teori Maslahah Dalam *Fiqh Siyāsah*

*Fiqh siyāsah* merupakan bagian dari hukum Islam yang salah satu objek kajiannya mengenai kekuasaan. Secara sederhana bidang kajiannya meliputi

[14] Imam Amrusi Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), hal. 33.
[15] *Ibid,* 34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum tata negara, administrasi negara, hukum internasional, dan keuangan negara. *Fiqh siyāsah* mengkaji hubungan antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya sebagai penguasa dalam ruang lingkup satu negara atau antar negara, serta kebijakan-kebijakannya baik nasional maupun internasional.[16]

Adapun mengenai tujuan hukum Islam itu sendiri ditetapkan tidak lain hanya untuk kemaslahatan manuasia di dunia dan di akhirat. Sehingga pada dasarnya hukum islam itu dibuat untuk mewujudkan kebahagiaan individu maupun kolektif, memelihara aturan serta menyemarakkan dunia dengan segenap sarana yang akan menyampaikannya kepada jenjang-jenjang kesempurnaan, kebaikan, budaya, dan peradaban yang mulia, karena dakwah Islam merupakan rahmat bagi seluruh manusia.[17]

Sebelumnya, jika dalam hukum positif mengenal dua asas dalam menentukan suatu aturan hukum (umum atau khusus) yang akan digunakan yakni asas *lex speciali derogat legi generalis dan* asas *superior derogat legi inferiori*, dalam hukum Islam juga menerangkan serupa dalam kaidah-kidahnya.

Kaidah-kaidah yang dimaksud dijelaskan dalam ushul fiqh yang menerangkan tentang *'am* dan *Khas.* 'Am berasal dari kata العام (umum), menurut bahasa ialah yang merata, atau yang mencakup, yakni mencakup beberapa hal. Sedang menurut istilah *'am* adalah suatu lafal yang mengandung arti umum, dapat mencakup semua satuannya tanpa melalui hitungan.

[16] Mustofa Hasan, Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih, *Madania*, No. 1,Vol. XVII, Juni, 2014, 104.

[17] Ghofar Shidiq, Teori Maqashid Al-Syari'ah Dalam Hukum Islam, *Sultan Agung*, No. 118, Vol. XLIV, Juni-Agustus, 2009, 121.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan *Khas* berasal dari kata الخاص (khusus), menurut bahasa khas adalah kebalikan dari ‘am. Sedangkan menurut istilah *khas* merupakan perkataan atau susunan kalimat yang menunjukkan arti sesuatu seperti nama orang, isyarat adad (bilangan).[18]

Dalam *‘am* dan *khas* diterangkan mengenai kaidah-kaidah dalam pengambilan hukum. Adapun kaidah hukum yang berkaitan dengan kedua asas yang dijelaskan di atas adalah:

1. Kaidah Pertama

اذا ورد العام على سبب خاص. فالعبرة بعموم اللفظ لا بخصوص السبب

Artinya: “*Apabila datang ‘am karena sebab yang khusus, maka yang dianggap adalah (dilalah) umumnya lafal itu, bukan khususnya sebab.*”[19]

Kaidah ini merupakan serupa dengan asas *superior derogat legi inferiori*, dimana ketentuan yang umum atau yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang khusus atau lebih rendah.

2. Kaidah Kedua

الخطاب الخاص بواحد من الامة يفيد العموم حتى يدل الد ليل على الخصوص

Artinya: “*Khitob yang khusus tertuju kepada seseorang dari seluruh umat, itu faidahnya menunjukkan umum, kecuali ada dalil yang menunjukkan khusus kepada orang itu.*”[20]

---

[18] Amir Syarifudin, *Ushul Fiqih*, Jilid 2, Jakarta: Kencana, 2009, 48-88.
[19] A. Ghozali Ihsan, *Ushul Fiqih 2*, tanpa penerbit, 29.
[20] *Ibid*, hal. 30.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Maksud kaidah aturan yang berlaku untuk seseorang berarti untuk umum juga bisa dikenakan, namun jika ada aturan yang khusus maka yang dipergunakaan adalah aturan yang khusus tersebut. Dan kaidah ini serupa maknannya dengan *asas lex spesialis derogat legi generalis*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB III

# TINJAUAN UMUM TENTANG SEMA NO. 7 TAHUN 2014 PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 34/PUU-XI/2013

## A. Mahkamah Agung

### 1. Kedudukan Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan badan peradilan tertinggi. Walaupun Mahkamah Agung bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, bukanlah berarti tidak ada kerjasama antar lembaga-lembaga negara. Mahkamah Agung dan peradilan lainnya adalah lembaga negara yang bergerak di lapangan yang bersifat tekhnis-yuridis dari semua bidang hukum.[1]

Mahkamah Agung adalah peradilan kasasi dan mengawasi peradilan bawahan lainnya. Kepada Mahkamah Agung mungkin pula untuk diberikan wewenang menguji keserasian peraturan hukum, baik secara formal maupun materiil. Mengenai hak menguji atas peraturan hukum dari Mahkamah Agung atau lembaga-lembaga negara lainnya sebenarnya UUD NRI 1945 tidak mengatur secara tegas. Dalam hal ini kita harus menafsirkan UUD NRI 1945 secara keseluruhan, baik dari ketentuan-ketentuannya itu sendiri maupun dari sistem atau landasan yang dianut.

Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersanding dengan Mahkamah Konstitusi yang bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lain. Mahkamah Agung

[1] Hasan Zaini Z, *"Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia"*, Bandung,: Penerbit Alumni, 1985, 271.



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara (peradilan administrasi), lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer. Adapun menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Agung (MA) dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya.[2]

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, menggariskan bahwa Mahkamah Agung (MA) sebagai satu-satunya pelaksana kekuasaan kehakiman bersama-sama badan-badan peradilan lainnya, disamping sebagai pengadilan negara tertinggi. Namun setelah perubahan ketiga UUD NRI 1945, Mahkamah Agung (MA) tidak lagi menjadi satu-satuya pelaksana kekuasaan kehakiman dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi. Mahakamah Agung pada hakikatnya adalah *'court of justice',* sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah *'court of law'.* Dimana satu mengadili ketidak adilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang lainnya mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri.

**2. Kewenangan dan Fungsi Mahkamah Agung**

Menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, kewenangan Mahkamah Agung adalah:

[2] Jimly Asshiddiqie, dikutip dari http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/, diakses pada hari Sabtu, 2 Mei 2018, pukul 02.03 WIB.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain;
b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
c. kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

Dalam Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa :[3]

> "Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus: a) permohonan kasasi, b) sengketa tentang kewenangan mengadili, c) permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap."

Adapun wewenang lain Mahkamah Agung (MA) yang diberikan oleh undang-undang antara lain:[4]

a. melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan perdilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
b. mengawasi tingkah laku dan perbuatan para hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
c. meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan.

---

[3] Lihat Pasal 28 Ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
[4] Titik Triwulan T dan Kompol Dr. H. Ismu Gunadi Widodo, *"Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia",* Jakarta: Kencana, 2011, 86-88.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan.

e. memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili :

   a) antara pengadilan lingkungan peradilan yang satu dan pengadilan di lingkungan peradilan yang lain.

   b) antara dua pengadilan yang ada dalam daerah hukum pengadilan tingkat banding yang berkaitan dari lingkungan peradilan yang sama.

   c) antara dua pengdilan tingkat banding di lingkungan peradilan yang sama atau antara lingkungan peradilan yang berlainan.

f. memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.

g. memeriksa dan memutus permohonan Peninjauan Kembali (PK) pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap beradasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV Bagian ke empat UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

h. memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi

i. melakukan pengawsan atas penasihat hukum dan notaris bersama-sama presiden.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

j. memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada lembaga tinggi negara yang lain.

k. meminta keterangan dari dan memberikan petunjuk kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 25 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

l. memeriksa keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sedangkan tugas dan fungsi Mahkamah Agung adalah sebagai berikut:[5]

a. Fungsi peradilan, Mahkamah Agung sebagai badan pengadilan tertinggi ber tugas membina keseragaman dalam penerapan hukum dan menjaga penerapan hukum secara adil dan tepat melalui penyelenggaraan peradilan.

b. Fungsi pengawasan, Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Pengawasan juga dilakukan terhadap tingkah laku hakim agung.

[5] Galih Erlangga, *"Implikasi Putusan Pengujian Undang-Undang Terhadap Kemerdekaan Kekuasan Kehakiman pada Mahkamah Agung"*, Jurnal Yudisial Vol. 9 No. 2 Agustus 2016: 117- 118.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Fungsi pemberi nasihat hukum, Mahkamah Agung memberikan keterangan, pertimbangan, dan nasihat hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta.

d. Fungsi mengatur, Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan, apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang.

e. Fungsi administrasi, Mahkamah Agung berwenang mengatur tugas serta tanggung jawab, susunan organisasi dan tata kerja kepaniteraan pengadilan, serta segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial yang berada di bawah Mahkamah Agung.

**3. Produk Hukum Mahkamah Agung**

Sesuai amanat Pasal 24A Undang-Undang Dasar NRI 1945 (UUD NRI 1945) yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Agung, maka produk-produk hukum Mahkamah Agung adalah sebagai berikut:[6]

1. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), pada dasarnya adalah bentuk peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara.
2. Fatwa Mahkamah Agung, berisi pendapat hukum Mahkamah Agung yang diberikan atas permintaan lembaga negara.

[6] Henry P. Panggabean, *Kekuatan Hukum Produk-produk Hukum MA (Perma, SEMA, Fatwa, SK KMA),* di akses pada http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6102/kekuatan-hukum-produk-produkhukum- ma-%28perma,-sema,-fatwa,-sk-kma%29, pada tanggal 2 Mei 2018 Pukul 15.35 WIB.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Surat Keputusan Ketua Mahkamh Agung (SK KMA), adalah surat keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan Ketua Mahkamah Agung mengenai satu hal tertentu.

## B. Mahkamah Konstitusi

### 1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah lembaga tinggi negara yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain, yaitu pemerintah (*executive*) dan lembaga permusyawaratan perwakilan (*legislative*). Kedua mahkamah ini sama-sama berkedudukan di Jakarta sebagai ibukota negara republik Indonesia. Hanya struktur kedua organ kekuasaan kehakiman ini terpisah dan berbeda sama sekali satu sama lain.

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pemerintah demokrasi, konstitusi menempati posisi yang sentral. Dalam pemerintahan yang demokratis Mahkamah Konstitusi (MK) dituntut untuk menjalankan kekuasaannya menurut batas-batas yang di tentukan konstitusi. Demokrasi yang diidealkan harus diletakkan dalam koridor hukum. Pada sisi inilah paham

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konstitusionalisme yang memposisikan konstitusi sebagai komponen integral dari pemerintah demokrasi.[7]

Berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *special tribunal* yang terpisah dari Mahkamah Agung (MA), yakni yang mengemban tugas khusus dimana merupakan sebuah konsepsi yang dapat ditelusuri jauh sebelum negara kebangsaan yang modern, yang pada dasarnya menguji keserasian norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir yang tidak mempunyai struktur organisasi sebesar Mahkamah Agung yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yakni lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer.

**2. Fungsi dan Wewenang Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi (MK) diamahkan suatu kewenangan serta tanggung jawab, yang hal ini diatur dalam pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Disamping itu, kewenangan dan tanggung jawab Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam hal sebagai berikut:

[7] Bachtiar, *"Problem Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD"*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015, 71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
b. Memutus Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
c. Memutus pembubaran partai politik.
d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
e. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaaimana dimaksud dalam Undang-Undang dasar 1945.[8]

Tugas yang melekat pada Mahkamah Konstitusi (MK) ini memang sangatlah berbeda jika dibandingkan dengan Mahkamah Agung (MA), yang mana Mahkamah Agung hanya bersinggungan dengan wilayah hukum dan peradilan. Hal ini disebabkan dalam melakukan fungsinya nanti Mahkamah Konstitusi tidak hanya akan bersinggungan dengan wilayah hukum, akan tetapi juga dalam hal politik dan kekuasaan.

## C. Peraturan Perundang-undangan

### 1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Dalam ilmu hukum membedakan undang-undang dalam dua pengertian, yakni dalam arti materiil dan arti formil. Dalam arti materiil, undang-undang

[8] Maruarar, *"Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia"*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, 11-12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum. Jadi yang dimaksud dengan undang-undang dalam pengertian ini adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang diakui dalam sistem hukum ketatanegaraan dan tidak hanya berupa undang-undang.

Sedangkan dalam arti formil, undang-undang adalah keputusan tertulis yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang, yang mengikat secara umum. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, undang-undang dalam arti ini merupakan produk hukum yang dibuat bersama Presiden dan DPR. Jadi, yang dimaksud undang-undang dari sudut pandang ini hanya berupa undang-undang saja, bukan jenis peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan sebagainya.[9]

Menurut S.J Fockema Andreae, istilah dari perundang-undangan mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:[10]

a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.
b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

---

[9] Widodo Ekatjahjana, *"Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar Dasar dan Teknik Penyusunannya",* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008, 40.
[10] I Gde Pantja & Suprin Na'a, *"Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia",* Bandung: PT. Alumni, 2008, 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam rumusan tersebut di atas, maka menunjukkan bahwa dalam membahas perundang-undangan, selain mempersoalkan proses pembentukan peraturan-peraturan negara, juga melihat sisi hakikat segala peraturan negara yang dihasilkan melalui proses pembentukan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Adapun menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar, pengertian dari peraturan perundang-undangan ialah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai dan (menjelmakan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.[11]

Sedangkan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan-undangan, menyebutkan bahwa: "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan".

**2. Karakteristik Peraturan Perundang-undangan**

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat 3 (tiga) macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control*

[11] Bagir Manan dan Kunta Magnar, *"Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional",* Bandung: Armico, 1987, 16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

*mechanism.* Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu :[12]

a. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling).*
b. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif *(beschikking).*
c. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman *(judgement)* yang biasa disebut vonis.

Ditinjau dari aspek materi muatannya, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regeling*) secara umum dan abstrak, tidak konkrit dan individual seperti keputusan penetapan. Sifat umum dan abstrak yang dilekatkan sebagai ciri peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk membedakan dengan keputusan tertulis pejabat atau lingkungan yang berwenang yang bersifat individual dan konkret, yakni ketetapan atau *beschikking.*

**3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundng-undangan**

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti dari Undang-undang No. 10 Tahun 2004. Hal ini termaktub dalam Pasal 7 Ayat (1)

[12]Jimly Asshiddiqie, *"Hukum Acara Pengujian Undang-Undang",* Jakarta: Yarsif Watampone, 2005, 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni:[13]

1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang.
4) Peraturan Pemerintah.
5) Peraturan Presiden.
6) Peraturan Daerah Provinsi
7) Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

Sementara itu dalam Pasal 8 menjelaskan bahwa:[14]

1) 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 atau Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang

[13] Lihat Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.
[14] Lihat Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## D. Peraturan Kebijakan

### 1. Pengertian Peraturan Kebijakan

Munculnya konsep peraturan kebijakan dalam sistem hukum di Indonesia, Belanda dan Amerika Serikat tentunya tidak dapat lepas dari kekuasaan bebas (*freies Ermessen*) atau disebut dengan diskresi, yang dimiliki oleh pemerintah. Eksistensi peraturan kebijkan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebankan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itulah kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan kebijakan.

Namun dalam hal ini, dengan adanya kebebasan bertindak dalam mengambil kebijakan (*freies Ermessen*) tentunya tidak terlepas dari kaidah-kaidah hukum. Seperti halnya kaidah hukum *lex specialis derogate legi generalis* (aturan yang khusus mengecualikan aturan yang umum), kaidah ini menjelaskan bahwa suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetep berlaku oleh hakim, meskipun isinya bertentangan dngan materi pengaturan yang bersifat umum. Sebaliknya suatu peraturan dapat pula oleh hakim dinyatakan tidak berlaku jikalau materi yang terdapat di dalamnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dinilai nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan kaidah hukum *lex superiori derogate legi inferiori*.

Peraturan kebijakan, pengertiannya tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peraturan kebijakan. Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan pengertian secara konkrit tentang peraturan kebijakan.

Oleh karena itu, untuk mengonstruksikan pengertian peraturan kebijakan, dilakukan dengan mengacu pada pendapat para ahli hukum. Laica Marzuki mendefinisikan peraturan kebijakan dengan mengacu pada tiga komponen peraturan kebijakan. Pertama, peraturan kebijakan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan diskresi dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat para warga. Kedua, isi peraturan kebijakan memuat aturan umum tersendiri yang melampaui cakupan kaidah peraturan perundang-undangan yang dibuatkan pengaturan operasional. Ketiga, badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan perundang-undangan.[15]

**2. Karakteristik Peraturan Kebijakan**

Pada tataran praksis penyelenggaraan pemerintahan, peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan memang hidup berdampingan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, terdapat dua jenis peraturan

[15] Laica Marzuki, *"Peraturan Kebijakan (Beleidsregel): Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan"*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2010, 58.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang dapat berlaku secara berdampingan, yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan.

Dalam hal tertentu, bentuk formal peraturan kebijakan sering tidak tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan. Hal ini membuat orang awam tidak mudah membedakan antara keduanya. Menurut Laica Marzuki ada tiga komponen utama dari peraturan kebijakan, yakni:[16]

a. Komponen subjektum

Peraturan kebijakan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan *freis ermessen* dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat keluar.

b. Komponen materi

Isi Peraturan kebijakan memuat aturan umum tersendiri yang melampaui cakupan kaidah peraturan perundang-undangan yang dibuatkan pengaturan operasional.

c. Komponen kewenangan

Badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan perundang-undangan namun secara tidak langsung mengikat warga negara.

[16]Laica Marzuki, dikutip dari Abdul Razak, 2005, *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan tentang Perizinan dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan,* Disertasi, Program Pascasarjana Unhas, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Van Kreveld mengemukakan unsur-unsur yang membedakan antara peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan, bahwa peraturan kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:[17]

a. Peraturan itu, langsung ataupun tidak langsung, tidak berdasar pada ketentuan undang-undang ataupun Undang-Undang Dasar (UUD) yang memberikan kewenangan mengatur, dalam artian peraturan tersebut tidak ditemukan dasarnya secara tegas dalam undang-undang.
b. Peraturan itu dapat, tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
c. Peraturan itu pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi pemerintah akan bertindak, dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah yang tidak terikat, terhadap setiap orang dalam situasi sebagaimana dimaksud dalam peraturan itu.

**3. Bentuk-bentuk Peraturan Kebijakan**

Peraturan kebijakan memiliki bentuk yang khas serta berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Jika mengacu pada jenis peraturan perundang-undangan dalam Undang-undang. No. 12 tahun 2011, maka akan terlihat ke khasan bentuk peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan dapat dibentuk dalam berbagai bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing, menuntun,

[17]Ridwan HR, 2014, *"Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi",* Jakarta: Rajawali Pers, 179.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan.[18]

Adapun menurut Bagir Manan, telah menggolongkan beberapa jenis peraturan kebijakan yang terdapat 5 (lima) bentuk peraturan kebijakan, yaitu:[19]

a. Peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan.

   Sebagai contoh bentuk peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan adalah Permendagri No.4 Tahun 1976 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-Urusan Dari Daerah Tingkat I Kepada Daerah Tingkat II.

b. Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan.

   Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan bukanlah KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara). Sifat substansinya berbeda dengan KTUN yang bersifat konkret, individual, dan final. Contoh peraturan kebijakan yang berbetuk keputusan adalah Keppres No. 29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

c. Surat edaran

   Administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak dapat begitu saja menyampingkan surat edaran. Walaupun surat edaran bukan merupakan suatu ketentuan hukum tetapi merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak yang melekat pada administrasi negara. Dalam

[18] Victor Imanuel, *"Konsep Uji Materil"*, Malang: Setara Press, 2013, 75.
[19] Bagir Manan dan Kunta Magnar, *"Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia"*, Bandung: Alumni, 1997, 171

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

administrasi negara juga berlaku asas mematuhi keputusan sendiri dan menjalankan dengan sungguh-sungguh kebijakan yang ditetapkan secara hierarkis dalam lingkungan administrasi negara yang bersangkutan.

d. Instruksi

Instruksi merupakan suatu bentuk keputusan yang bersifat hierarkis, berlaku bagi jajaran administrasi negara di bawah pembuat instruksi. Berdasarkan isinya, terdapat instruksi yang merupakan peraturan kebijkan.

e. Pengumuman tertulis

Sekitar tahun 1945-1949 cukup banyak dijumpai berbagai macam pengumuman atau maklumat. Pengumuman sebagai peraturan kebijakan juga harus berbentuk tertulis dan bersifat umum.

**4. Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan**

Mengenai kekuatan mengikat peraturan kebijakan, diantara pakar hukum berbeda pendapat. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan sebagai "peraturan" yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Alasannya, karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijaksanaan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai secara umum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan menurut Indroharto, berpendapat bahwa "peraturan kebijaksanaan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung". Selain itu, menurut Hamid Attamimi berpendapt bahwa "peraturan kebijaksanaan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena peraturan tidak dapat berbuat lain, kecuali mengikutinya".[20]

## E. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)

Surat edaran berupa surat resmi yang di berikan atau diedarkan secara tertulis dan diberikan atau ditujukkan untuk berbagai pihak. Berdasarkan definisi tersebut, dapat dipahami bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung merupakan surat edaran berupa surat resmi yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung yang diberikan atau diedarkan secara tertulis dan ditujukan kepada lingkungan internal Mahkamah Agung.

Pada awalnya, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (3) Undang-undang No. 1 tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang berwenang melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan di bawahnya. 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.[21]

---

[20]Ridwan HR, 2014, *"Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi"*, Jakarta: Rajawali Pers, 190.

[21]Irwan Adi Cahyadi, dikutip dari Icha Satriani, 2015, *Kedudukan Surat EdaranMahkamah Agung,* Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 43.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sejak tahun 1951, Mahkamah Agung memiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) menerbitkan SEMA berdasarkan Undang-undang No. 30 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung Indonesia. Kekuasaan dan kewenangan itu dicantumkan pada Pasal 131, yang menyatakan: "Jika dalam jalan pengadilan ada soal yang tidak diatur dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat menentukan secara langsung bagaimana soal itu harus dibicarakan".

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 131 Undang-undang No. 30 Tahun 1950, eksistensi SEMA sejak tahun 1950 memiliki landasan legalitas (*legality*) secara konstitusional sehingga isi maupun petunjuk yang digariskan di dalamnya mengikat untuk ditaati dan diterapkan oleh hakim dan pengadilan.[22]

Adapun landasan hukum kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaraan Mahkaamah Agung (SEMA) pada saat sekarang, diatur pada Pasal 32 ayat (4) Undang-undang Mahkamah Agung yang berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan".

Ketentuan ini secara substansial pada prinsipnya sama dengan yang terkandung pada Pasal 131 Undang-undang No. 30 Tahun 1950 yang menyebutkan:

[22]M. Yahya Harahap, *"Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata",* Jakarta: Sinar Grafika, 2009, 175.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Memberi kekuasaan dan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengeluarkan atau menerbitkan sema.
b. Isi yang dituangkan di dalamnya dapat berisi petunjuk, teguran, atau peringatan maupun perintah;
c. Bisa berlaku umum untuk semua lingkungan peradilan, tetapi boleh juga diterbitkan sema yang hanya berlaku pada satu lingkungan peradilan tertentu.

## F. Peninjauan Kembali (PK)

Pengertian Peninjauan Kembali (PK) yaitu melakukan suatu upaya hukum yang dapat ditempuh oleh terpidana (orang yang dikena hukuman) dalam suatu kasus hukum terhadap suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam sistem peradilan di Indonesia. Putusan pengadilan yang disebut mempunyai kekuatan hukum tetap ialah putusan pengadilan negeri yang tidak diajukan upaya banding, putusan pengadilan tinggi yang tidak diajukan kasasi (upaya hukum di tingkat Mahkamah Agung), atau putusan kasasi Mahkamah Agung. Peninjauan Kembali (PK) tidak dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan segala tuntutan hukum.[23]

Mengenai ketentuan tentang pemeriksaan sebagai akibat adanya upaya hukum luar biasa yang berupa peninjauan kembali, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 132 yang menyebutkan sebagai berikut :

[23]Adami Chazawi, *"Lembaga Penijauan Kembali (PK) Pidana: Penegak Hukum dalam Penyimpngan Praktik dan Peradilan Sesat,* Jakarta: Sinar Grafika, 2011, 26.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

b. Acara pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009.[24]

1. **Dasar Peninjauan Kembali**

Pasal 263 KUHP merumuskan sebagai berikut:

1) Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan Penijauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung.

2) Permintaan Peninjauan Kembali (PK) dilakukan atas dasar:

a. 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 terdapat perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan.

b. Apabila dalam berbagai putusan terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti, akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan

[24]Zairin Harahap, 2014, *"Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi"*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 196.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

putusan yang dinyatakan telah terbukti itu, ternyata telah bertentangan satu dengan yang lain.

c. Apabila putusan itu dengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

3) Atas dasar alasan yang sama sebagaimana tersebut pada ayat (2) terdapat suatu putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permintaan Peninjauan Kembali (PK) apabila dalam putusan itu suatu perbuatan yang didakwakan telah dinyatakan terbukti akan tetapi tidak diikuti oleh suatu pemidanaan.[25]

**2. Alasan Mengajukan Permohonan Peninjauan Kembali**

Mengenai alasan-alasan mengajukan permohonan peninjauan kembali terdapat Dalam Pasal 67 UU No. 14 Tahun 1985, yakni:[26]

a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu.

b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan.

c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut.Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya.

---

[25]Adami Chazawi, *"Lembaga Penijauan Kembali (PK) Pidana: Penegak Hukum dalam Penyimpngan Praktik dan Peradilan Sesat,* Jakarta: Sinar Grafika, 2011, 25.

[26]*Ibid,*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenal suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh pengadilan yang sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain.
e. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Dari ketentuan Pasal 67 UU No. 14 tahun 1985 di atas, jelaslah bahwasanya alasan-alasan untuk mengajukan pemeriksaan peninjauan kembali terhadap perkara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap bersifat limitatif. Dengan demikian, pemohon pemeriksaan peninjauan kembali tidak dapat mengajukan alasan-alasan lain diluar alasan-alasan yang tertera dalam Pasal 67 UU No. 14 Tahun 1985 diatas.

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.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB IV

# ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP SEMA NOMOR 7 TAHUN 2014 PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 34/PUU-XI/2013 TENTANG PERMOHONAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA

## A. Alasan Mahkamah Agung Menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana

Mahkamah Agung merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi peradilan (yudikatif) dan juga puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer.

Keberadaan Mahkamah Agung (MA) sangatlah jelas disebutkan dalam Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, kemudian diturukan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung secara tegas diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, yang mana Mahkamah Agung mempunyai dua kewenangan konstitusional, yaitu mengadili pada tingkat kasasi, dan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Adapun kewenangan lainnya yang dimiliki oleh Mahkamah Agung berupa sengketa kewenangan mengadili (kompetensi pengadilan) dan permohonan Peninjauan Kembali putusan yang



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Hal ini merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh undang-undang.

Selain memiliki kewenangan Mahkamah Agung juga memiliki beberapa fungsi, di antaranya:[1]

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

Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan Peninjauan Kembali (PK), untuk menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah Negara diterapkan secara adil, tepat dan benar.

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

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

[1] Dikutip dari https://www.mahkamahagung.go.id/pr2news.asp?bid=7, diakses pada hari Kamis, 9 Juni 2018, pukul 00.21 WIB.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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

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

Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut mengenai hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan.

Adapun disebutkan dalam Pasal 79 Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung bahwa: “Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini”.

Dalam pemberian kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal yang disebutkan di atas bertujuan supaya Mahkamah Agung dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang tidak diatur secara rinci dalam undang-undang Mahkamah Agung untuk mengisi kekurangan atau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekosongan hukum serta demi kelancaran dalam penyelenggaraan peradilan. Dalam hal ini, peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk undang-undang. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian, Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya ataupun pembagian beban pembuktian.

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

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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

Padahal sebelumnya, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Nomor: 34/PPU-XI/2013 yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP (yang mengatur tentang Peninjauan Kembali hanya dapat dilakukan satu kali) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga dengan putusan ini, Peninjauan Kembali dalam perkara pidana dapat dilakukan lebih dari satu kali. Sementara SEMA No. 7 Tahun 2014 membatasi Peninjauan Kembali hanya boleh dilakukan 1 (satu) kali.

Diterbitkannya SEMA No. 7 Tahun 2014 merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan Permohonan Peninjauan Kembali dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dengan membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang hanya boleh 1 (satu) kali dalam mengajukan permohonan Peninjauan Kembali walaupun ditemukannya *novum* (keadaan baru). Oleh krena itu, melalui Surat Edaran tersebut Mahkamah Agung memberikan petunjuk mengenai Peninjauan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kembali dalam perkara pidana yang ditujukan kepada seluruh Ketua Pengadilan yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung. Yang mana dalam hal ini, Mahkamah Agung nampaknya berpegang teguh pada asas kepastian hukum (*rechtzakerheid*) serta asas bahwa setiap perkara harus ada akhirannya (*litis finiri oportet*).

Adapun mengenai pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya No. 34/PPU-XI/2013 adalah sebagai berikut:

a. Dengan dalih keadilan, Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang membatasi pengajuan Peninjauan Kembali (PK) hanya satu kali.
b. Upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK) secara historis-filosofis merupakan upaya hukum yang lahir demi melindungi kepentingan terpidana.
c. Upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil. Keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK) hanya dapat diajukan satu kali. Mungkin saja setelah diajukannya Peninjauan Kembali dan diputus, ada keadaan baru (*novum*) yang substansial baru ditemukan saat Peninjauan Kembali sebelumnya belum ditemukan.
d. Syarat dapat ditempuhnya upaya hukum luar biasa adalah sangat materiil atau syarat yang sangat mendasar terkait kebenaran dan keadilan dalam proses peradilan pidana seperti ditentukan Pasal 263 ayat (2) KUHAP.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Upaya hukum luar biasa yang diatur dalam KUHAP haruslah dalam kerangka yang demikian, yakni untuk menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi menegaskan upaya pencapaian kepastian hukum sangat layak dibatasi. Namun, tak demikian upaya pencapaian keadilan. Sebab, keadilan merupakan kebutuhan manusia yang sangat mendasar lebih mendasar dari pada kepastian hukum.

Bahwa benar dalam ilmu hukum terdapat asas *litis finiri oportet* yakni setiap perkara harus ada akhirnya, namun menurut Mahkamah, hal itu berkait 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 serta sebagai konsekuensi dari asas negara hukum. Berdasarkan putusan dan beberapa pertimbangan hukum diatas, dapat ditarik kaidah hukum yang mengemuka yaitu: "untuk keadilan dalam perkara pidana, asas litis finiri oportet yakni setiap perkara harus ada akhirnya yang berlandaskan atas kepastian hukum, tidak secara rigid dapat diterapkan karena dengan hanya membolehkan peninjauan kembali satu kali, terlebih lagi manakala ditemukan adanya keadaan baru (novum), justru bertentangan dengan asas keadilan yang begitu dijunjung tinggi oleh kekuasaan kehakiman Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi dari asas negara hukum".

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adapun (*novum*) atau keadaan baru yang dapat dijadikan dasar permintaan adalah keadaan baru yang mempunyai sifat dan kualitas menimbulkan dugaan kuat:[2]

1. Jika seandainya keadaan baru itu diketahui atau ditemukan dan dikemukakan pada waktu sidang berlangsung, dapat menjadi faktor dan alasan untuk menjatuhkan putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum, atau
2. Keadaan baru itu jika diketemukan dan diketahui pada waktu sidang berlangsung, dapat menjadi alasan dan faktor untuk menjatuhkan putusan yang menyatakan tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima, atau
3. Dapat dijadikan alasan dan faktor untuk menjatuhkan putusan dengan menerapkan ketentuan pidana yang lebih ringan.

Sejauh dapat ditemukan *novum*, maka sepanjang itulah kesempatan PK perkara pidana harus dibuka dan terbuka. Karena jika PK dibatasi satu kali, sementara di belakang hari ditemukan *novum* yang daripadanya dapat dijadikan pertimbangan hukum dan putusan yang berbeda dari majelis Hakim PK. Jika *novum* ini diabaikan maka negara telah salah mempidana penduduk yang tidak berdosa yang tidak dapat diperbaiki lagi dengan upaya hukum biasa. Tidak dibenarkan negara berdiam diri menghadapi penduduk yang tidak berdosa terlanjur dipidana. Putusan menjatuhkan pidana pada orang yang tidak bersalah yang telah tetap, membawa akibat telah dirampasnya keadilan dan hak-hak terpidana secara tidak sah. Negara telah berdosa mempidana

[2] M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, 619.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penduduk negara yang tidak bersalah. Bentuk penebusan dosa tersebut yakni negara memberikan hak kepada terdakwa untuk melawan putusan yang salah tersebut. PK berfungsi untuk mengembalikan hak dan keadilan terpidana yang terlanjur dirampas.[3]

Adapun Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan (*binding*). Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final…".

Secara harfiah, frase "final" dan "mengikat" memiliki keterkaitan makna satu sama lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), frase "final" berarti tahapan (babak) terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan, pertandingan). Sedangkan frase "mengikat" berarti menguatkan (mencengkam). Bertolak dari arti harfiah ini, maka frase "final" dan "mengikat" memiliki arti yang saling terkait, yang berarti akhir dari suatu proses pemeriksaan, telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak serta tidak dapat dibantah lagi.[4]

Adapun Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Jika dilihat dari jenisnya, merupakan suatu produk peraturan kebijakan yang hanya berisikan petunjuk teknis dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya peraturan perundang-undangan. Surat edaran tidak termasuk dalam jenis

---

[3] Adami Chazawi, *Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana: Penegakan Hukum dalam Penyimpangan Praktik dan Peradilan Sesat*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, 4.

[4] Ahsan Yunus, , *Analisis Yuridis Sifat Final dan Mengikat (binding) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,* Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2011, 73.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Materi muatannya pun tidak seperti halnya materi muatan peraturan perundang-undangan. Sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti halnya peraturan perundang-undangan.

Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan daya ikat karena putusannya bersifat final and *binding*. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 membuktikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang.

## B. Dasar Hukum Mahkamah Agung Menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan permohonan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana pada dasarnya lahir sebagai tanggapan atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 pada tanggal 6 Maret 2014, yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 Ayat (3) KUHAP (yang mengatur tentang PK hanya dapat dilakukan 1 kali) bertentangan dengan UUD NRI 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga dengan putusan Mahkamah Konstituai ini, Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana dapat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan lebih dari 1 (satu) kali, tanpa batasan. Dalam hal ini terkait dengan penemuan bukti baru (*novum*) dalam suatu perkara pidana. Berikut kutipan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013, bahwa: "Mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. Pasal 268 ayat (3) KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat."

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

Jika kita melihat dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan, Surat edaran tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sejauh ini, belum ditemukan penjelasan secara konkrit mengenai Surat Edaran Mahkamah Agung di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Materi muatannya pun tidak seperti halnya materi muatan peraturan perundang-undangan. Sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti halnya peraturan perundang-undangan. Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan daya ikat karena putusannya bersifat final *and binding*. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal menguji undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 membuktikan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kekuatan yang sama dengan undang-undang. Oleh karena itu, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.

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

Adapun dalam pertimbangannya SEMA No. 7 Tahun 2014 pada poin nomor 1 dan 2 dinyatakan bahwa: "Mahkamah Konstitusi (MK) hanya menghapus ketentuan Peninjauan Kembali (PK) dalam Pasal 268 (3) KUHAP, dan tidak menghapus ketentuan Peninjauan Kembali (PK) yang terdapat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 *jo.* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Sehingga dapat dikatakan bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak membatalkan ketentuan Peninjauan Kembali yang berada pada Undang-Undang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, akan tetapi hanya mengatur Peninjauan Kembali pada perkara pidana yang diatur dalam KUHAP.

Maka dalam hal ini mengimplikasikan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat (*binding*). Putusan final disini diartikan bahwa tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah memiliki kekuatan mengikat secara umum, dimana semua pihak harus tunduk dan taat melaksanakan putusan tersebut, meskipun tidak menutup kemungkinan terdapat juga pihak-pihak tertentu yang merasa keadilannya telah dirugikan akibatnya.

Makna dari Sifat final dan mengikat (*binding*) dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, artinya telah tertutup bagi segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum setelahnya (misal Kasasi atau Peninjauan Kembali Mahkamah Agung). Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat secara hukum (*binding*).

Adapun mengenai Pemberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014, yang dalam hal ini Mahkamah Agung mengacu pada Pasal 24 Ayat (2) UU No. 48 Tahun

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Kedua frasa pasal yang dijadikan landasan hukum oleh Mahkamah Agung tersebut mendeskripsikan bahwa permohonan Peninjauan Kembali (PK) hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali sehingga tidak dapat dilakukan Peninjauan Kembali terhadap putusan Peninjauan Kembali. Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung telah diajukan permohonan ke Mahkamah Konstutusi dengan putusan Nomor 66/PUU-XIII/2015 dengan amar putusan permohonan pemohon untuk menguji konstitusionalitas Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung tidak dapat diterima. Dan pengujian konstitusionalitas Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman juga telah diajukan dengan putusan Nomor 34/PUU-XI/2013 dengan amar putusan yang menyatakan "mengabulkan permohonan pemohon seluruhnya".

Pasal 268 Ayat (3) KUHAP bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena kedua pasal tersebut, materi muatannya sama dengan permohonan pemohon terkait persoalan Peninjauan Kembali dalam Pasal 268 Ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, secara otomatis juga ikut membatalkan materi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 dan Pasal 66 Ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, sehingga pembentukannya cacat formil dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dari uraian pertimbangan hukum di atas, dapat diartikan bahwa tindakan Mahkamah Agung dalam menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014 telah mengesampingkan aturan yang bersifat Khusus dalam hal ini adalah Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Maka seharusnya, Undang-Undang yang bersifat umum (UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta UU No. 14 Tahun 1985 *jo.* UU No. 5 Tahun 2004 *jo.* UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung) tidak boleh mengesampingkan aturan yang bersifat khusus (KUHAP). Hal ini sesuai dengan asas *lex spesialis derogate legi generallis*.

Oleh karena itu, SEMA tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan asas *Superior Derogat Legi Inferiori*, dimana asas ini menjelaskan bahwa aturan yang rendah tidak boleh bertentagan dengan aturan yang lebih tinggi. Jadi, menurut hemat penulis Mahkamah Agung Seharusnya dijadikan pertimbangan dalam menerbitkan SEMA Nomor 7 Tahun 2014 untuk mengevaluasi keputusannya tersebut. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *deklaratoir* tanpa adanya eksekusi, Mahkamah Agung sebagai salah satu organ negara yang bersentuhan langsung dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut haruslah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjalankan apa saja yang termuat dalam amar putusan Mahkamah Konstiusi tersebut.

## C. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap SEMA Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana

*Fiqh siyāsah* merupakan suatu cabang ilmu yang mempelajari pengaturan mengenai urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukumnya, peraturan, serta kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat demi mewujudkan kemaslahatan umat. Adapun istilah lain dari *fiqh siyāsah* yang populer seringkali disebut dengan ilmu tata negara, yang dalam hal ini berada pada konsep negara Islam.

Oleh karena itu, terkait dengan tindakan Mahkamah Agung dalam menerbitkan peraturan kebijakan yang dalam hal ini adalah Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana digunakan peninjauan dari sudut pandang ilmu hukum tata negara dalam konsep negara Islam (*fiqh siyāsah*). Mengingat Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) merupakan permasalahan-permasalahan yang berkenaan dengan konstitusi, lembaga negara dengan kewenangannya, serta yang slalu terikat pada peraturan perundang-undangan yang merupakan objek kajian dalam ilmu Hukum Tata Negara. Sehingga penulis disini mencoba menggunakan pendekatan meninjau permasalahan tindakan Mahkamah Agung dalam menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dengan menggunakan tinjauan dalam *fiqh siyāsah*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam *fiqh siyāsah* terdapat beberapa bidang dalam pembagiannya. Secara garis besar objek kajian *fiqh siyāsah* dibagi menjadi 3 (tiga) bagian pokok, yaitu:

1. *Siyāsah Dustūriyyah*, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tasyri'iyyah* oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadhaiyyah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau (*idariyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif.
2. *Siyāsah Dauliyyah* atau *Siyasah Kharijiyyah*, disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan (*Siyasah Harbiyyah*), yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata.
3. *Siyāsah Maliyyah*, disebut juga politik keuangan dan moneter. Bagian ini membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan atau hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

Dari pembagian objek kajian yang telah di sebutkan di atas, secara lebih khusus pengkajian mengenai Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) masuk dalam pembahasan *Siyāsah Dustūriyah.* Karena di dalam *Siyāsah Dustūriyah* mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan dalam kekuasaan yudikatif, dan pelaksanaan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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

Dalam pembahasan *Siyāsah Dustūriyah*, konsep kekuasaan (*sultah*) dalam sebuah negara menurut Abdul Wahab Khallaf terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu:

1. Lembaga legislatif (*sultah tashri'iyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfidhiyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang;
3. Lembaga yudikatif (*sultah qada'iyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Arti dari *al-Qada'* adalah memutuskan hukum atau membuat suatu ketetapan. Sehingga dapat dipahami bahwa peradilan atau *al-Qada'* adalah lembaga yang mempunyai kekuasaan umum untuk mengadili dan memutuskan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perkara antara dua orang atau lebih dengan berlandaskan al-Qur'an dan Hadist.

Kekuasaan kehakiman (*sultah qadhā'iyyah*) terlembaga menjadi beberapa institusi menurut kompetensi atau kewenangan yang dimilikinya. Secara institusional dalam konsep negara Islam dikenal tiga institusi pelaksana kekuasaan kehakiman. Institusi tersebut meliputi Wilayah *al-Qadhā'*, Wilayah *al-Mazālim*, dan Wilayah *al-Hisbah*.

Wilayah *al-Qadha'* adalah lembaga peradilan untuk memutuskan perkaraperkara awam sesama warganya, baik perdata maupun pidana. Wilayah *al-Hisbah* adalah suatu kekuasaan peradilan yang khusus menangani persoalan-persoalan moral dan wewenangnya lebih luas dari Wilayah *al-Qada'*. Wewenang Wilayah *al-Hisbah* menekankan ajakan untuk berbuat baik dan mencegah segala bentuk kemungkaran, dengan tujuan mendapatkan pahala dan ridha Allah SWT. Adapun Wilayah *al-Mazālim* adalah lembaga peradilan yang secara khusus menangani kezaliman para penguasa dan keluarganya terhadap hak-hak rakyat.

Sedangkan bila dilihat dari persepektif kontemporer, fungsi lembaga *qadhi* dapat dikatakan mirirp dengan fungsi badan yudikatif dan legislatif. Pada satu sisi, *qadhi* mengurusi kasus yang membutuhkan penyelesaian secara hukum Islam, dan mengadili perkara-perkara perdata dan pidana berdasarkan hukum Islam. Pada sisi lain, *qadhi* juga memiliki kewajiban untuk melakukan *ijtihad* dalam rangka legislasi, termasuk mengeluarkan *fatwa* yang diderivasikan dari syariah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Maka Dengan demikian, menurut hemat penulis mengenai wilayah *al-qadha'* mengenai kewenangannya ada kemiripan dengan lembaga tinggi dalam kekuasaan kehakiman yang dalam berada dalam naungan Mahkamah Agung. Adapun mengenai kewenangan *al-qadha'* disini lebih condong kepada mengadili masalah perkara perdata maupun perkara pidana pada pengadilan negeri. hal ini, jika dalam konteks hukum di Indonesia ada kemiripan dengan lembaga tertinggi dalam kekuasaan kehakiman yang dalam hal ini adalah Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

Adapun mengenai tugas *siyāsah qada'iyyah* adalah mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan Wilayah *al-Mazālim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan yang memiliki kewenangan dalam hal pengawasan terhadap lembaga peradilan di bawahnya yaitu pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Sebagaimana yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

disebutkan dalam Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi: "Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman".

Mahkamah Agung berhak memberi peringatan-peringatan, teguran-teguran dan petunjuk-petunjuk yang dipandang perlu demi terwujudnya sistem peradilan yang bersih dan terbentuknya tata kelola yang baik dalam ruanglingkup pengadilan dan para hakim. Bentuk pengawasan tersebut dilakukan baik melalui surat edaran maupun surat dalam bentuk lainnya. Ketentuan tersebut jelas tertera dalam Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung yang berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya".

Berkaitan hal tersebut Mahkamah Agung (MA) dalam upaya memberikan petunjuk bagi para hakim dalam menangani perkara permohonan Peninjauan Kembali (PK). Pada tanggal 31 Desember 2014, Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran No. 7 Tahun 2014 tentang Peninjauan Kembali yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Tingkat Banding dan Ketua Pengadilan Tingkat Pertama yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung di seluruh Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Padahal Mahkamah Konstitusi (MK) sebelumnya telah mengeluarkan Putusan Nomor: 34/PPU-XI/2013 yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP (yang mengatur tentang Peninjauan Kembali hanya dapat dilakukan satu kali) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sehingga dengan putusan ini, Peninjauan Kembali dalam perkara pidana dapat dilakukan lebih dari satu kali. Sementara SEMA No. 7 Tahun 2014 membatasi Peninjauan Kembali hanya boleh dilakukan 1 (satu) kali.

Diterbitkannya SEMA No. 7 Tahun 2014 merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 yang menyatakan Permohonan Peninjauan Kembali dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dengan membatalkan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang hanya boleh 1 (satu) kali dalam mengajukan permohonan Peninjauan Kembali walaupun ditemukannya (*novum*) atau bukti baru. Oleh krena itu, melalui Surat Edaran tersebut Mahkamah Agung memberikan petunjuk mengenai Peninjauan Kembali dalam perkara pidana yang ditujukan kepada seluruh Ketua Pengadilan yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung. Yang mana dalam hal ini, Mahkamah Agung nampaknya berpegang teguh pada asas kepastian hukum (*rechtzakerheid*) serta asas bahwa setiap perkara harus ada akhirannya (*litis finiri oportet*).

Adapun mengenai landasan pemberlakuan SEMA No. 7 Tahun 2014, yakni memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

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

Secara otomatis, dikarenakan memiliki materi pengaturan yang sama, materi Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam hal ini juga ikut membatalkan materi Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Jika dilihat dari jenisnya, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) merupakan suatu produk peraturan kebijakan yang hanya berisikan petunjuk teknis dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya peraturan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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

Merujuk kepada kaidah fiqh yang digunakan dalam bidang kajian *fiqh siyasah*, yakni ada sebuah kaidah:

الخطاب الخاص بواحد من الامة يفيد العموم حتى يدل الد ليل على الخصوص

Artinya: "*Khitob yang khusus tertuju kepada seseorang dari seluruh umat, itu faidahnya menunjukkan umum, kecuali ada dalil yang menunjukkan khusus kepada orang itu.*"

Maksud kaidah ini, aturan yang berlaku untuk seseorang berarti untuk umum juga bisa dikenakan, namun jika ada aturan yang khusus maka yang dipergunakaan adalah aturan yang khusus tersebut. Dan kaidah ini serupa maknannya dengan *asas lex spesialis derogat legi generalis*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Suatu Negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia. Selain itu, negara juga didirikan untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan satu orang atau golongan terhadap orang atau golongan lain. Negara mempunyai kekuatan dan kekuasaan memaksa agar peraturan-peraturan yang dibuat dapat dipatuhi sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam itu sendiri.

Dalam konteks pengajuan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana, seharusnya aturan yang umum harus mengikuti aturan-aturan yang lebih khusus yakni yang terdapat dalam KUHAP. Yang mana dalam Pasal 268 ayat (3) menjelaskan bahwa pengajuan PK boleh dilakukan lebih dari satu kali, dalam hal ini sudah di uji oleh Mahkamah Konstitusi. Yang pada awalnya PK dalam perkara pidana hanya boleh mengajukan satu kali saja, maka dengan hal ini Mahkamah Konstitusi mencabutnya pasal tersebut sehingga PK dalam perkara pidana itu boleh mengajukan lebih dari satu kali dengan alasan demi terciptanya suatu keadilan serta dengan ditemukannya suatu keadaan baru (*novum*).

Maka hal ini, menurut hemat penulis dengan diterbitkannya SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang pengajuan PK dalam perkara pidana yang menyatakan bahwa PK dalam perkara pidana hanya boleh diajukan satu kali ini telah mengesampingkan peraturan yang bersifat khusus. Adapun mengenai landasan hukum diterbitkannya SEMA No. 7 Tahun 2014 adalah dengan mengacu pada undang-undang Kekuasaan Kehakiman dan undang-udang Mahkamah Agung

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang dalam hal ini juga mengatur tentang PK. Perlu kita ketahui bahwa mengenai pengajuan PK dalam perkara pidana ini sudah diatur dalam undang-undang tersendiri yang sifatnya khusus yakni KUHAP. Maka dengan demikian undang-undang yang sifatnya umum tidak boleh mengesampingkan atau bahkan bertentangan dengan undang-undang yang lebih khusus. Oleh karena itu diperlukan adanya penelitian yang lebih mendalam terkait terbitnya SEMA No. 7 Tahun 2014. Hal ini diputuskan kebijakan yang tegas serta berani dalam mengambil keputusan yang mengandung kemaslahatan. Sebagaimana kaidah dalam *fiqh siyāsah* yang lain, yakni:

اذا ورد العام على سبب خاص. فالعبرة بعموم اللفظ لا يخصوص السبب

Artinya: "*Apabila datang 'am karena sebab yang khusus, maka yang dianggap adalah (dilalah) umumnya lafal itu, bukan khususnya sebab".*

Kaidah ini merupakan serupa dengan asas *superior derogat legi inferiori*, dimana ketentuan yang umum atau yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang khusus atau lebih rendah. Jelasnya adalah peraturan-peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, demi terlancarnya sistem hukum di Indonesia maka seharusnya Surat Edaran Mahkamah Agung tidak boleh bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi. Maka demi terciptanya kemaslahatan yang besar seharusnya pengajuan PK dalam perkara pidana harus dilakukan lebih dari satu kali demi terciptanya suatu keadilan sebagaimana sesuai dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang dalam hal ini sudah di uji oleh Mahkamah Konstitusi tentang kebenarannya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB V

# PENUTUP

## A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menarik beberapa kesimpulan sesuai dengan masalah yang kami ajukan pada rumusan masalah. Adapun kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Alasan Mahkamah Agung menerbitkan SEMA No. 7 tahun 2014 ialah Bahwa pada tanggal 31 Desember 2014 Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang pengajuan permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana, dimana SEMA ini intinya mempertegas kembali serta merupakan tanggapan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tentang pengajuan permohonan peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali. Mahkamah Agung nampaknya berpegang teguh pada asas kepastian hukum (*rechtzakerheid*) serta asas bahwa setiap perkara harus ada akhirannya (*litis finiri oportet*).

   Namun dalam hal ini, menurut penulis justru bertentangan dengan asas keadilan manakala ditemukan adanya keadaan baru (*novum*), dimana suatu keadilan begitu dijunjung tinggi oleh kekuasaan kehakiman Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan serta sebagai konsekuensi dari asas negara hukum.



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Landasan hukum diterbitkannya SEMA No. 7 Tahun 2014 yaitu memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dikarenakan kedua pasal tersebut memiliki materi pengaturan yang sama dengan materi Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013, secara otomatis juga ikut membatalkan materi pasal yang dijadikan landasan hukum dalam pemberlakuan SEMA tersebut, dalam hal ini sesuai dengan asas *lex spesialis derogate legi generallis* sehingga pembentukannya cacat formil dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
3. Di dalam kajian *fiqh siyāsah* terdapat lembaga/institusi peradilan Wilayah *al- Qadha'* sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman (*sultah qadā'iyyah*). Wilāyah *al-Qadha'* adalah ini dipimpin oleh seorang *qadhi* yang bertugas membuat fatwa-fatwa hukum dan peraturan yang digali langsung dari Al-Qur'an, Sunah rasul, *ijmą,* atau berdasarkan *ijtihad.* Badan ini bebas dari pengaruh penguasa dalam menetapkan keputusan hukum, sekalipun terhadap penguasa. Dalam konteks Indonesia, wilayah *al-Qadha'* ini dapat disamakan dengan lembaga tinggi dalam kekuasaan kehakiman yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karena itu, dalam Islam tidak boleh ada pengaruh apa pun dan dari siapapun atas kedudukan para hakim dan mereka sendiri pun tidak boleh terpengaruhi kecuali oleh kebenaran dan keadilan. Para hakim haruslah membersihkan diri dari hawa nafsu dan harus memperlakukan semua manusia sama di depan hukum atau pengadilannya. jadi keadilan harus ditegakkan demi mengutamakan kemaslahatan. Sedangkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) penerbitannya didasarkan pada Undang-Undang MA serta Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman mengenai pembatasan Penijauan Kembali yang hanya boleh dilakukan hanya satu kali saja.

Namun dalam hal ini, menurut penulis tindakan Mahkamah Agung dalam menerbitkan SEMA tersebut telah mengesampingkan aturan yang bersifat khusus serta lebih mengutamakan aturan yang bersifat umum. Padahal dalam kaidah *fiqh* yang dipegangi dalam bidang *fiqh siyasah*, yakni "aturan yang berlaku untuk seseorang berarti untuk umum juga bisa dikenakan, namun jika ada aturan yang khusus maka yang dipergunakaan adalah aturan yang khusus tersebut". Maka dengan hal ini seharusnya dalam pengajuan PK perkara pidana harus mengikuti aturan yang bersifat khusus yakni ketentuan yang terdapat dalam Pasal 268 ayat (3) KUHAP.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh karena itu, demi terealisasinya hukum dengan baik maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini sesuai dengan kaidah *fiqh* yakni "Apabila datang *'am* karena sebab yang khusus, maka yang dianggap adalah (*dilalah*) umumnya lafal itu, bukan khususnya sebab". Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa SEMA No. 7 Tahun 2014 telah bertentangan dengan KUHAP serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

## B. Saran

Pembahasan mengenai penerimaan peninjauan kembali oleh Mahakamah Agung dalam skripsi ini jauh dari kata kesempurnaan, sehingga diperlukan penelitian yang lebih mendalam terkait adanya SEMA No. 7 Tahun 2014 tentang permohonan pninjauan kembali yang hanya dibatasi hanya satu kali oleh Mahkamah Agung yang bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang mana menyatakan bahwa Peninjauan Kembali boleh diajukan lebih dari satu kali. Bagaimanapun juga permasalahan hukum senantiasa berkembang di masyarakat dan diperlukan solusi-solusi terhadap permasalahan tersebut. Sehingga kepastian hukum serta keadilan dapat terwujud sebagaimana mestinya.

Oleh karena itu, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, penulis merumuskan saran: Pertama, munculnya kontroversi terhadap terbitnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

SEMA No. 7 Tahun 2014 seharusnya dijadikan pertimbangan oleh Mahkamah Agung untuk mengevaluasi keputusannya. Kedua, Mahkamah Agung seharusnya menindaklanjuti serta menjalankan apa yang termuat dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013, karena pada dasarnya secara sifat SEMA berada dibawah putusan Mahkamah Konstitusi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku


Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2004.

Asmawi, *Teori Maslahah Relevansi dengan Perundang-undangan Pidana khusus di Indonesia,* Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementrian Agama RI, 2010.

Azhary, (*Negara Hukum Indonesia 'Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya'*), Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta: 1995.

Amrusi Imam Jailani, dkk., *Hukum Tata Negara Islam*, Surabaya: IAIN Press, 2011.

Adi Irwan Cahyadi, *Kedudukan surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dalam Hukum Positif di Indonesia, Skripsi,* Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2014.

Asshiddiqie Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang,* Jakarta: Yarsif Watampone, 2005.

Arifin Zainal Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung,* Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Ali Zainuddin, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia,* Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Al-Quran dan Terjemah, Sukses Publishing, Binata Jaya Bekasi Barat, 2012.

Bachtiar, *Problem Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.

Chazawi Adami, *Lembaga Penijauan Kembali (PK) Pidana: Penegak Hukum dalam Penyimpngan Praktik dan Peradilan Sesat,* Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

D. Darumurti Krishna, *Kekuasaan Diskresi Pemerinta,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.




digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Djazuli A. *Fiqih Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu rambu Syariah)*, Kencana, Jakarta: 2009.

Ekatjahjana Widodo, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar Dasar dan Teknik Penyusunannya,* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008.

Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014.

HR Ridwan, *fiqh Politik gagasan, harapan dan kenyataan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

Harahap M. Yahya, *Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata,* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Ibrahim Khalid Jindan, *Teori Politik Islam Telaah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, Surabaya: Risalah Gusti, 1995.

Imanuel Victor, *Konsep Uji Materil*, Malang: Setara Press, 2013.

Iqbal Muhammad, *Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenada media Group, 2014.

J. Pulungan Suyuthi, *Fikih Siyasah (Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*), Yogyakarta: Ombak, 2014.

---------, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.

---------, *Fiqih Siyasah, Ajaran, dan pemikiran*, PT. Raja Grafindo, Jakarta: 1997.

koto Alaidin, *Sejarah Peradilan Islam,* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.

Marzuki Laica, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel): Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan,* Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2010.

Manan Bagir dan Kunta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia,* Bandung*:* Alumni, 1997.

---------, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional,* Bandung: Armico, 1987.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mahmud Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta: 2016.

---------, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Pantja I Gde & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia,* Bandung: PT. Alumni, 2008, hlm. 14.

Ruslan Ahmad, *Teori dan Panduan Prakatik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia,* Yogyakarta: Rangkang Education, 2011.

Rahadjo Satjipto, *Imu Hukum,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

S. Attamimi A. Hamid, (*Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*), Kansius, Yogyakarta: 1998.

Siregar Bismar, *Rasa Keadlian*, PT. Bima Ilmu, Surabaya: 1996.

Siahaan Manuarrar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2011.

Triwulan Titik Tutik dan Kompol Dr. H. Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia,* Jakarta: Kencana, 2011.

Yuniagara Riki, *Kekuatan Hukum Mengikat SEMA No. 7 Tahun 2014 Tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana,* Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 19, No. 1, (April, 2017).

Zaini Z Hasan, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung,: Penerbit Alumni, 1985.

## Jurnal/Situs Web

Adi Irwan Cahyadi, dikutip dari Icha Satriani, 2015, *Kedudukan Surat EdaranMahkamah Agung,* Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Asshiddiqie Jimly, *Prinsip Pokok Negara Hukum,* dikutip dari situs http://www.jimly.com/pemikiran/view/11, diakses pada hari Minggu, 25 Maret 2018, Pukul 05.13 WIB.

---------,dikutipdarihttp://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedu dukan-mahkamah konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/, diakses pada hari Sabtu, 2 Mei 2018, pukul 02.03 WIB.

Dikutip dari https://www.mahkamahagung.go.id/pr2news.asp?bid=7, diakses pada hari Kamis, 9 Juni 2018, pukul 00.21 WIB.

Erlangga Galih, *Implikasi Putusan Pengujian Undang-Undang Terhadap Kemerdekaan Kekuasan Kehakiman pada Mahkamah Agung*, Jurnal Yudisial Vol. 9 No. 2 Agustus 2016.

Fajarwati Meirina, *Validitas Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana Ditinjau Dari Perspektif Undang-undang No. 30 Tahun 2004*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 14 No. 02-Juni 2017.

Harianto Didik, *Perspektif Hukum Islam Terhadap Penerimaan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung,* Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia, Vol. 2, No. 2, Mei 2013.

*http://hukumonline.com*, oleh Albert Aries, *Menguji Efektivitas SEMA Nomor 7 Tahun 2014*, diakses pada tanggal 6 April 2018, jam 14.02 WIB.

http://kreatif123.blogspot.co.id/2013/06/ruang-lingkup-fiqh-siyasah.html diakses pada tanggal 30 Mei 2018, pukul 01:50.

Marzuki Laica, dikutip dari Abdul Razak, 2005, *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan tentang Perizinan dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan,* Disertasi, Program Pasca sarjana Unhas, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

P. Panggabean Henry, *Kekuatan Hukum Produk-produk Hukum MA (Perma, SEMA,Fatwa,SKKMA),*diaksespadahttp://www.hukumonline.com/klinik/ detail/cl6102/kekuatan-hukum-produk produkhukum- ma-%28perma,- sema,-fatwa,-sk-kma%29, pada tanggal 2 Mei 2018 Pukul 15.35 WIB.

Theodoron, *Kajian Yuridis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/203 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014Ditinjau Dari Keadilan dan Kepastian Hukum Terhadap Peninjauan kembali*, Jurnal Lex Administratum, Vol. IIINo. 4/Juni/2015.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Yunus Ahsan, , *Analisis Yuridis Sifat Final dan Mengikat (binding) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,* Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2011.

---------,*Analisis Yuridis Sifat dan Mengikat (Binding) Putusan MahkamahKonstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. III Nomor 2, November 2011.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id