Mewujudkan Keadilan Melalui Upaya Hukum Peninjauan Kembali pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Obtain Justice Through Extraordinary Legal Remedies Reconsideration after The Decision of The Constitutional Court

M. Lutfi Chakim

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta
E-mail: lutfychakim@gmail.com

Naskah diterima: 13/04/2015 revisi: 20/04/2015 disetujui: 27/04/2015

Abstrak

Peninjauan Kembali (PK) merupakan upaya hukum luar biasa terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap "*inkracht van gewisjde*". Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 menyatakan, bahwa upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil, sehingga Pasal 268 ayat (3) KUHP yaitu, "*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan MK tersebut menimbulkan pro dan kontra, disatu sisi ada yang berpendapat bahwa PK lebih dari satu kali merupakan upaya melindungi hak masyarakat dalam memperoleh keadilan, namun di sisi lain ada pendapat bahwa PK lebih dari satu kali merupakan pelanggaran terhadap prinsip kepastian hukum. Setelah mengkaji Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dapat disimpulkan, *pertama*, PK lebih dari satu kali telah sesuai dengan tujuan masyarakat untuk memperoleh keadilan dalam penegakan hukum, karena dalam rangka mewujudkan keadilan dan menemukan kebenaran materiil tidak dapat dibatasi oleh waktu. *Kedua*, Putusan MK bersifat final dan mengikat "*final and binding*", meskipun menimbulkan pro dan kontra maka semua pihak wajib

melaksanakan Putusan MK. Oleh karena itu, diharapkan kepada Mahkamah Agung segera menyempurnakan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) tentang pengajuan PK perkara pidana dengan menyesuaikan Putusan MK.

Kata Kunci : Keadilan, Peninjauan Kembali, Putusan Mahkamah Konstitusi

Abstract

The reconsideration is an extraordinary legal remedy to the decision of Court that have legally binding (inkracht van gewisjde). The Decision of the Constitutional Court No. 34/PUU-XI/2013 stated that extraordinary legal remedy aims to obtain justice and truth material, so the provisions of Article 268 paragraph (3) Criminal Procedure Code states that, "request reconsideration of a decision can only be done once only" contrary to the 1945 Constitution and does not have binding force. The decision of Constitutional Court raises the pros and cons, on one side there are statements that reconsideration more than once is an effort to protect the rights of the public in obtaining justice, but on the other side there are statements that reconsideration is more than once is a violation of the principle of legal certainty. After analyzing the decision of the Constitutional Court No. 34/PUU-XI/2013 it could be concluded that, first, the reconsideration is more than once in accordance with the public interest to obtain justice in law enforcement, because in obtaining justice and truth material can not be limited by time. Second, the decision of the Constitutional Court are final and binding, despite raises the pros and cons, then all are required to implement the decision of the Constitutional Court. Therefore, the Supreme Court is expected to soon complete the Regulation of the Supreme Court about filing reconsideration in criminal cases by adjusting the decision of the Constitutional Court.

Keywords: Justice, Reconsideration, The Decision of The Constitutional Court

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Ide negara hukum sendiri selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Jadi yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah

nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat dengan jargon *the Rule of Law, and not of Man*.¹

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam konstitusi. Karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilakukan menurut konstitusi (*constitutional democratie*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtstaat*).²

Sedangkan penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut. Dengan demikian, para penegak hukum harus memahami benar spirit hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan dan hal ini akan berkaitan dengan pelbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*). Sisi lain yang terkait dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut adalah keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara kesadaran hukum yang ditanamkan dari, atas, dan oleh penguasa (*legal awareness*) dengan perasaan hukum yang bersifat spontan dari rakyat (*legal feeling*).³

Dalam penegakan hukum (*law enforcement*) menurut Gustav Radbruch, ada tiga unsur yang harus selalu diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Kepastian hukum terkait erat dengan adanya jaminan perlindungan kepada masyarakat atas tindakan sewenang-wenang yang bertujuan untuk

¹ Jimly Asshiddiqie, "Cita Negara Hukum Indonesia", *Orasi ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya*, Palembang: Universitas Sriwijaya, 23 Maret 2004.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, h. 70.

³ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Cet. Kedua, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002, h. 69-70.

ketertibat masyarakat, sementara kemanfaatan adalah untuk menciptakan manfaat atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat, sedangkan keadilan merupakan kebenaran, tidak memihak, dapat dipertanggung jawabkan dan memperlakukan setiap manusia pada kedudukan yang sama didepan hukum (*equality before the law*).

Namun dalam praktek, implementasi ketiga unsur yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan masih menimbulkan persoalan, sehingga sangat sulit untuk diimplementasikan secara seimbang. Persoalan yang belakangan muncul misalnya terkait dengan upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali (PK), polemik antara kepastian hukum dan keadilan kembali mengemuka setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan No. 34/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945. Putusan MK tersebut amarnya menyatakan, bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHP yang mengatur tentang, "*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 sontak menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat, disatu sisi ada pendapat yang menyatakan bahwa PK lebih dari satu kali merupakan upaya untuk melindungi hak masyarakat dalam memperoleh keadilan. Namun di sisi lain ada pendapat yang menyatakan bahwa PK lebih dari satu kali merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip kepastian hukum. Bahkan Mahkamah Agung (MA) sampai menindaklanjuti Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana, yang substansinya menabrak putusan MK tersebut dengan tetap menentukan bahwa PK hanya dapat dilakukan satu kali.

Akan tetapi, SEMA tersebut juga mendapatkan kritik dari masyarakat, karena dianggap merupakan bentuk penyimpangan terhadap Putusan MK. Sebagai upaya untuk mengatasi polemik tersebut, pada akhirnya Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) mengambil langkah melalui pertemuan para pimpinan lembaga negara dan menghasilkan kesimpulan yang selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP).

Pada dasarnya apapun yang diputus MK harus dilaksanakan, meskipun tengah menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, karena Putusan MK bersifat final

dan mengikat (*final and binding*), final merupakan putusan pertama dan terakhir, yang dapat dimaknai tidak ada lagi upaya hukum yang bisa ditempuh, sementara mengikat artinya putusan MK itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara termasuk MA dan badan-badan peradilan dibawahnya terikat dan wajib melaksanakan putusan MK.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan peninjauan kembali (PK) sebagai upaya hukum luar biasa?
2. Apakah *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 34/PUU-XI/2013 lebih mengutamakan aspek keadilan daripada kepastian hukum?
3. Bagaimana implikasi yuridis penggunaan upaya hukum luar biasa peninjauan kembali pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013?

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Peninjauan Kembali (PK) sebagai Upaya Hukum Luar Biasa

Hakim adalah aktor utama penegakan hukum (*law enforcement*) di pengadilan yang mempunyai peran lebih apabila dibandingkan dengan jaksa, pengacara, dan panitera. Pada saat ditegakkan, hukum mulai memasuki wilayah *das sein* (yang senyatanya) dan meninggalkan wilayah *das sollen* (yang seharusnya). Hukum tidak lagi sekedar barisan pasal-pasal mati yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi sudah “dihidupkan” oleh *living interpretator* yang bernama hakim.⁴ Dalam memutus suatu perkara, hakim harus mengkombinasikan tiga hal penting yaitu, kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Dengan cara itu, maka pertimbangan-pertimbangan hukum yang menjadi dasar penyusunan putusan menjadi baik.

Namun demikian, suatu putusan hakim juga tidak luput dari kekeliruan atau kehilafan, bahkan tidak mustahil bersifat memihak. Oleh karena itu, demi kebenaran dan keadilan setiap putusan hakim perlu dimungkinkan untuk diperiksa ulang, agar kekeliruan atau kehilafan yang terjadi pada putusan dapat diperbaiki. Bagi setiap putusan hakim pada umumnya tersedia upaya hukum, yaitu upaya atau alat mencegah atau memperbaiki kekeliruan dalam suatu putusan.⁵

⁴ A. Ahsin Tohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM, 2004, h. 15-16.

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1998, h. 168.

Upaya hukum merupakan hak terdakwa/terpidana dan Jaksa/Penuntut Umum yang dapat dipergunakan apabila ada pihak yang merasa tidak puas atas putusan yang diberikan oleh pengadilan. Karena upaya hukum ini merupakan hak, jadi hak tersebut bisa saja dipergunakan dan bisa juga terdakwa/terpidana dan Jaksa/Penuntut Umum tidak menggunakan hak tersebut. Akan tetapi, bila hak untuk mengajukan upaya hukum tersebut dipergunakan oleh terdakwa/terpidana dan Jaksa/Penuntut Umum, maka pengadilan wajib menerimanya.⁶

Secara normatif, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) membedakan upaya hukum menjadi dua macam, *pertama*, upaya hukum biasa yaitu Banding hingga Kasasi sebagaimana diatur dalam Bab XVII Pasal 233 KUHAP sampai dengan Pasal 258 KUHAP. *Kedua*, upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali (PK) yang diatur dalam Pasal 263 KUHAP sampai dengan Pasal 269 KUHAP, kemudian upaya hukum luar biasa yang lain adalah Kasasi demi kepentingan hukum yang diatur dalam Pasal 259 KUHAP sampai dengan Pasal 262 KUHAP. Melalui upaya hukum yang tersedia tersebut, maka dalam rangka mewujudkan keadilan, para pihak memiliki hak untuk mengajukan upaya hukum apabila terdapat putusan hakim yang dirasa tidak adil.

Secara historis, lahirnya upaya hukum luar biasa yaitu PK tidak terlepas dari adanya kasus Sengkon dan Karta pada tahun 1977. Dalam kasus tersebut, negara telah salah menerapkan hukum (*miscarriage of justice*) yaitu dengan mempidana orang yang tidak bersalah, sehingga yang terjadi adalah proses peradilan sesat (*rechterlijke dwaling*). Oleh karena itu, sebagai upaya untuk mengatasi kesalahan negara dalam kasus Sengkon dan Karta, akhirnya Mahkamah Agung mengeluarkan PERMA No. 1 Tahun 1980 tentang Peninjauan Kembali Putusan yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum yang Tetap. Kasus Sengkon dan Karta pula yang kemudian melatarbelakangi lahirnya Bab XVIII Pasal 263 KUHAP sampai dengan Pasal 269 KUHAP yang mengatur tentang upaya hukum PK.

Secara tegas Pasal 263 ayat (1) KUHAP menyatakan,

“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 peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.” Ketentuan tersebut menurut Adami Chazawi,⁷ apabila lembaga peninjauan kembali ibarat suatu gedung,

⁶ Ristu Darmawan, *Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana*, Naskah Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, 2012, h. 21.

⁷ Adami Chazawi, *Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 1.

maka gedung itu didirikan di atas fondasi, yaitu ketentuan dalam pasal 263 ayat (1) KUHAP tersebut. Jika fondasi gedung peninjauan kembali tersebut digali dan dibongkar, pastilah gedung peninjauan kembali tersebut runtuh tidak berguna lagi.

Sedangkan menurut Soenarto Soerodibroto, *Herziening* adalah Peninjauan Kembali (PK) terhadap keputusan-keputusan pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum pasti yang berisikan pemidanaan, dimana tidak dapat diterapkan terhadap keputusan dimana tertuduh telah dibebaskan (*vrijgerproken*). Definisi lain dikemukakan oleh Andi Hamzah dan Irdan Dahlan bahwa PK yaitu, hak terpidana untuk meminta memperbaiki keputusan pengadilan yang telah menjadi tetap, sebagai akibat kekeliruan atau kelalaian hakim dalam menjatuhkan putusannya.⁸

Upaya hukum PK pada prinsipnya merupakan upaya hukum luar biasa (*extraordinary remedy*) terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*). Upaya hukum PK bertujuan untuk memberikan keadilan hukum, dan bisa diajukan oleh pihak yang berperkara baik untuk perkara pidana maupun perkara perdata. PK merupakan hak terpidana selama menjalani masa pidana di dalam lembaga pemasyarakatan.⁹

Alasan PK dikategorikan sebagai upaya hukum luar biasa karena mempunyai keistimewaan, artinya dapat digunakan untuk membuka kembali (mengungkap) suatu keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedangkan suatu putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, harus dilaksanakan untuk menghormati kepastian hukum. Dengan demikian, lembaga PK adalah suatu upaya hukum yang dipergunakan untuk menarik kembali atau menolak putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁰

Berbeda dengan upaya hukum biasa, maka permohonan terhadap upaya hukum luar biasa memiliki syarat tertentu, yaitu:¹¹

1. *Dapat diajukan dan ditujukan terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.*
2. *Dapat ditujukan dan diajukan dalam keadaan tertentu, tidak dapat diajukan terhadap semua putusan pengadilan yang telah berkekuatan*

⁸ Parman Soeparman, *Pengaturan Hak Mengajukan Upaya Hukum dalam Perkara Pidana bagi Korban Kejahatan*, Bandung: Refika Aditama, 2009, h. 17.

⁹ Shanti Dwi Kartika, "Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali, Antara Keadilan Dan Kepastian Hukum", *Buletin Info Hukum Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VI, No. 06/III/P3DI/Maret/2014, h. 3.

¹⁰ Tim Pengkaji Pusat Litbang, *Problematisa Penerimaan Peninjauan kembali dan Grasi dalam Penegakan Hukum*, Jakarta: Puslitbang Keajaung RI, 2006, h. 8. Dalam Ristu Darmawan, *Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana*, Naskah Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, 2012, h. 22.

¹¹ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*, Edisi Kedua, Jakarta : Sinar Grafika Offset, 2000, h. 586.

hukum tetap. Harus ada dan terdapat keadaan-keadaan tertentu sebagai syarat.

3. *Dapat diajukan kepada Mahkamah Agung, dan diperiksa serta diputus oleh Mahkamah Agung sebagai instansi pertama dan terakhir.*

Sedangkan syarat materiil untuk dapat mengajukan PK diatur dalam Pasal 263 ayat (2) KUHAP yaitu, Permintaan peninjauan kembali 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 terhadap 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 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.*

Berkaitan dengan “terdapat keadaan baru” menurut penjelasan Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan “hal atau keadaan tertentu”, antara lain adalah ditemukannya bukti baru (*novum*) dan/atau adanya kekhilafan atau kekeliruan hakim dalam menerapkan hukumnya.

Sementara ketentuan yang mengatur tentang permintaan PK diatur dalam Pasal 268 ayat (1), (2), dan (3) KUHAP, yaitu:

- (1) *Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan tidak menanggukkan maupun menghentikan pelaksanaan dari putusan tersebut.*
- (2) *Apabila suatu permintaan peninjauan kembali sudah diterima oleh Mahkamah Agung dan sementara itu pemohon meninggal dunia, mengenai diteruskan atau tidaknya peninjauan kembali tersebut diserahkan kepada kehendak ahli warisnya.*
- (3) *Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja.¹²*

Pengaturan PK hanya satu kali (sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 268 ayat (3) KUHAP) adalah rumusan hukum yang lebih menekankan kepada asas kepastian hukum karena perkara yang bersangkutan telah di uji oleh hakim

¹² Ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013.

melalui pemeriksaan di Pengadilan Negeri (PN) hingga kasasi di Mahkamah Agung (MA). Rangkaian tahapan pengujian materi dapat menjadi alasan hukum bahwa putusan MA dalam PK memiliki kebenaran yang sangat menyakinkan atau tingkat kepastian hukum yang sangat tinggi. Tetapi jika menghadapi situasi keadilan hukum belum tercapai, maka upaya hukum berupa PK sebagai upaya yang luar biasa lebih dari satu kali dengan alasan ditemukannya bukti baru (*novum*), maka permohonan PK tidak perlu dibatasi.¹³

Pengaturan upaya hukum PK hanya dapat dilakukan satu kali selain terdapat dalam ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah dibatalkan oleh MK berdasarkan Putusan MK 34/PUU-XI/2013. Selain itu juga diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu "*Terhadap putusan peninjauan kembali tidak dapat dilakukan peninjauan kembali*", serta Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 yaitu, "*Permohonan peninjauan kembali dapat diajukan hanya 1 (satu) kali*".

Khusus dalam perkara pidana, pengajuan permohonan PK tersebut dapat diuji dengan dua asas dalam teori hukum yaitu, "*lex posterior derogate lex priory*" dan "*lex superiory derogate lex inferiory*". Menurut asas *lex posterior derogate lex priory*, dalam hirarki peraturan yang sama maka bila terjadi polemik maka peraturan yang terbaru yang digunakan. Artinya, putusan MK, yang memiliki posisi sejajar dengan Undang-Undang tersebut seharusnya berlaku mengalahkan Undang-Undang sebelumnya (UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Mahkamah Agung). Begitu juga bila menggunakan asas *lex superiory derogate lex inferiory*, yang mengatakan bahwa peraturan yang lebih rendah dikalahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, maka Putusan MK seharusnya lebih tinggi daripada SEMA yang hanya mengikat secara internal. Dengan menggunakan kedua asas ini maka secara hukum sebenarnya polemik tersebut telah dianggap selesai dan dengan demikian yang diikuti oleh masyarakat dan aparat penegak hukum adalah Putusan MK yang menyatakan bahwa permohonan PK dapat diajukan lebih dari 1 (satu) kali.¹⁴

¹³ Muzakkir, 1 Maret 2012, Makalah disampaikan pada kegiatan diskusi "Peninjauan Kembali Putusan Pidana oleh Jaksa Penuntut Umum" diselenggarakan oleh Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia di Hotel Santika. Dalam Muh. Djaelani Prasetya, *Analisis Yuridis Mengenai Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 (Putusan Mahkamah Konstitusi No.34/PUU-XI/2013 tentang Peninjauan Kembali)*, Naskah Skripsi fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2014, h. 33.

¹⁴ Arfan Faiz Muhlizi, "Memperebutkan Tafsir Peninjauan Kembali", *Rechtsvinding Online Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)*, 23 Januari 2015, h. 2-3.

B. Dalil Pemohon dan *Ratio Decidendi* Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 34/PUU-XI/2013

1. Dalil Pemohon dalam Perkara No. 34/PUU-XI/2013

Sebelum dibahas mengenai dalil Pemohon dalam pengujian Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi (MK), sebagaimana tercantum dalam Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, terlebih dahulu perlu disinggung sekilas tentang kronologi mengapa Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang (*judicial review*), sebagaimana akan diuraikan di bawah ini.

Kronologi mengapa Pemohon mengajukan pengujian Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945 kepada MK, yaitu berawal dari kasus yang dihadapi Pemohon yaitu Antasari Azhar. Dimana dalam kasus yang dihadapinya, Antasari Azhar telah memperjuangkan haknya melalui jalur hukum mulai pengadilan tingkat pertama, hingga tingkat akhir, bahkan upaya hukum luar biasa yaitu PK juga sudah ditempuh. Setelah upaya hukum luar biasa yaitu PK ditempuh dan Mahkamah Agung (MA) memutuskan menolak. Maka Putusan MA tersebut berimplikasi yaitu Antasari Azhar tidak dapat lagi memperjuangkan haknya untuk memperoleh keadilan dipengadilan, disebabkan keberadaan Pasal 268 ayat (3) KUHAP menyatakan bahwa, upaya hukum luar biasa yaitu PK itu hanya bisa dilakukan hanya satu kali.

Berdasarkan kronologi tersebut, maka Antasari Azhar mengajukan Pengujian Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945 kepada MK. Dalam pokok permohonannya, Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 28C ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan alasan yang intinya sebagai berikut:

- 1. Bahwa hak untuk mendapatkan keadilan adalah hak setiap warga Negara tanpa kecuali terutama warga negara yang sedang memperjuangkan keadilan dan siapapun tidak boleh menghalangi warga negara atau pencari keadilan untuk mendapatkan keadilan;*
- 2. Bahwa kepastian hukum haruslah diletakkan dalam kerangka penegakan keadilan (justice enforcement), sehingga jika antara keduanya tidak sejalan maka keadilanlah yang harus dimenangkan,*

sebab hukum adalah alat untuk menegakkan keadilan substansial (materiil) di dalam masyarakat, bukan alat untuk mencari kemenangan secara formal;

3. *Bahwa persamaan di dalam hukum (equality before the law) dan prinsip keadilan telah tereliminasi oleh ketentuan yang membatasi pengajuan Peninjauan Kembali lebih dari sekali sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji, sehingga para Pemohon tidak dapat menikmati keadilan di depan hukum sebagai warga negara Indonesia. (vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945).*

Berdasarkan dalil tersebut, Pemohon meminta kepada MK sebagaimana terdapat dalam Petitum bahwa, Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana berbunyi: “*Permintaan Peninjauan Kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat jika dimaknai tidak dikecualikan terhadap alasan ditemukannya keadaan baru (*novum*).

2. Ratio Decidendi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 34/PUU-XI/2013

Tulisan berikut akan mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 34/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945 yang amarnya menyatakan, bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang mengatur tentang, “*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. *Ratio decidendi* MK dalam Putusan No. 34/PUU-XI/2013, setidaknya terkait dengan 2 (dua) hal yaitu, *pertama*, upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil, *kedua*, implementasi asas *litis finiri oportet* yakni setiap perkara harus ada akhirnya.

a. Peninjauan Kembali (PK): Mewujudkan Keadilan dan Kebenaran Materiil

Dalam praktik penegakan hukum (*law enforcement*) sering menghadapi perkara yang penerapan hukumnya telah terjadi benturan kepentingan, di satu sisi kepentingan kepastian hukum yang bermuara pada aspek prosedural dan di sisi lain berhadapan dengan kepentingan

kebenaran dan keadilan yang bermuara pada kepentingan umum atau negara. Nilai keadilan dan kebenaran tidak dapat diperoleh dari tingginya aspek kepastian hukum, akan tetapi ditentukan oleh faktor keseimbangan aspek perlindungan hukum terhadap korban maupun pelaku kejahatan. Semakin serius akibat dan sifat kejahatannya maka semakin besar pula tuntutan nilai keadilan yang harus dicapai dan melebihi dari tuntutan nilai kepastian hukum, agar dapat mencapai nilai keadilan dan kebenaran yang lebih tinggi harus berani mereduksi nilai kepastian hukum.¹⁵

Berkaitan dengan hal itu, MK telah mengeluarkan Putusan yang lebih mengedepankan aspek keadilan dibanding kepastian hukum, sebagaimana tercermin melalui Putusan No. 34/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945 telah menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHP yang mengatur tentang, *“Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.*

Berikut salah satu pokok pertimbangan MK dalam Putusan No. 34/PUU-XI/2013, yaitu:

“Bahwa upaya hukum luar biasa PK secara historis-filosofis merupakan upaya hukum yang lahir demi melindungi kepentingan terpidana. Menurut Mahkamah, upaya hukum PK berbeda dengan banding atau kasasi sebagai upaya hukum biasa. Upaya hukum biasa harus dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum karena tanpa kepastian hukum, yaitu dengan menentukan limitasi waktu dalam pengajuan upaya hukum biasa, justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang tentu akan melahirkan ketidakadilan dan proses hukum yang tidak selesai. Dengan demikian, ketentuan yang menjadi syarat dapat ditempuhnya upaya hukum biasa di samping terkait dengan kebenaran materiil yang hendak dicapai, juga terkait pada persyaratan formal yaitu terkait dengan tenggang waktu tertentu setelah diketahuinya suatu putusan hakim oleh para pihak secara formal pula. Adapun upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil. Keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi bahwa

¹⁵ Majalah Hukum Varia Peradilan November 2009 Tahun XXV No. 288, (Jakarta : IKAHI, I.S.S.N No. 0215-0247, 2009), hal. 99. Dalam Ristu Darmawan, *Op Cit*, h. 79.

upaya hukum luar biasa PK hanya dapat diajukan satu kali, karena mungkin saja setelah diajukannya PK dan diputus, ada keadaan baru (novum) yang substansial baru ditemukan yang pada saat PK sebelumnya belum ditemukan. Adapun penilaian mengenai sesuatu itu novum atau bukan novum, merupakan kewenangan Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan mengadili pada tingkat PK.”

Putusan MK tersebut sebenarnya menekankan kepada *conditionally constitutional*, artinya bahwa permohonan PK dapat diajukan lebih dari satu kali sepanjang memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 263 ayat (2) KUHAP, yaitu Permintaan peninjauan kembali dilakukan atas dasar:

- d. *Apabila terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa jika keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya akan berupa putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan.*
- e. *Apabila dalam berbagai putusan terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti, akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti itu, ternyata telah bertentangan satu dengan yang lain.*
- f. *Apabila putusan itu dengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.*

Putusan MK diatas pada dasarnya telah sesuai dengan tujuan masyarakat untuk memperoleh keadilan dalam penegakan hukum, hal itu sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Dengan ketentuan tersebut, UUD 1945 telah memerintahkan kekuasaan kehakimam untuk menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara selain memperhatikan *original intent* yang terkandung dalam UUD 1945 juga memperhatikan nilai-nilai yang berkembang pada masyarakat. Sehingga dalam putusan MK terkandung penghormatan terhadap hak-hak masyarakat, serta mampu mengakomodasikan nilai-nilai keadilan.

Selain itu, terkait dengan implementasi prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, MK sebenarnya telah menjelaskan sebagaimana terdapat dalam Putusan MK No. 23-PUU-V-2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945, yaitu:¹⁶

“... Mahkamah berpendapat bahwa dalam membentuk suatu norma (legislasi) harus diperhatikan tiga aspek yaitu aspek keadilan (gerechtigheit), aspek kepastian hukum (rechtszekerheit), aspek kemanfaatan (zweckmassigkeit). Ketiga aspek di atas tidak selalu sejalan. Oleh sebab itu, apa yang dianggap adil ada kalanya terpaksa dikalahkan oleh apa yang dirasakan pasti dan berguna, atau sebaliknya. Hal itu bergantung pada besar kecilnya kepentingan yang dilindungi.”

Demikian halnya menurut ajaran prioritas baku dari Gustav Radbruch, apabila hakim harus memilih antara keadilan dan kemanfaatan maka pilihan harus pada keadilan, demikian juga apabila harus memilih antara kemanfaatan atau dan kepastian hukum maka pilihan harus pada kemanfaatan. Ajaran prioritas baku ini dianut pula oleh Pasal 18 RUU KUHP yang disusun oleh Panitia Penyusunan RUU KUHP 1991/1992 yang berbunyi *“Keadilan dan kepastian sebagai tujuan hukum mungkin saling mendesak dalam penerapan pada kejadian-kejadian nyata. Dengan menyadari hal tersebut, maka dalam mempertimbangkan hukum yang akan diterapkannya hakim sejauh mungkin mengutamakan keadilan di atas kepastian hukum.”*¹⁷

b. Implementasi Asas *Litis Finiri Oportet* dan *Speedy Administration of Justice*

Di dalam pelaksanaan peradilan pidana terdapat istilah hukum yang dapat merangkum cita cita peradilan pidana, istilah itu adalah *due process of law* atau proses hukum yang adil atau layak. Istilah ini lebih luas dari sekedar penerapan hukum atau peraturan perundangan-undangan secara formil.¹⁸ Tentang proses hukum yang adil memang tidak boleh dibatasi

¹⁶ Lihat Putusan MK No. 23-PUU-V-2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD 1945, h.46-47.

¹⁷ Putusan Nomor 109 PK/PID/2007 tanggal 25 Januari 2008. Dalam Ristu Darmawan, *Op Cit*, h. 70-71.

¹⁸ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan, Kumpulan Karangan Buku Kelima*, Jakarta : Pusat pelayanan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi UI, 2007, hal. 8.

oleh waktu, para pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan upaya hukum, mulai dari upaya hukum biasa hingga luar biasa. Bahkan jika upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali (PK) telah dilalui, selanjutnya dikemudian hari Terdakwa menemukan bukti baru (*novum*), maka diperbolehkan untuk mengajukan PK lebih dari satu kali. Memang dapat mengingkari asas *litis finiri oportet* yakni setiap perkara harus ada akhirnya, akan tetapi hal itu semata-mata bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan menemukan kebenaran materil.

Dasar diperbolehkannya mengajukan upaya hukum PK lebih dari satu kali, terdapat dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945, yaitu:

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

Berdasarkan pertimbangan MK diatas, maka implementasi asas *litis finiri oportet* tidak secara *rigid* dapat dilaksanakan jika hal itu dapat membatasi hak masyarakat untuk memperoleh keadilan. Yusril Ihza Mahendra dalam keterangan ahli pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945 mengatakan, yaitu:¹⁹

“... memang dalam ilmu hukum dikenal asas “lites finiri oportet”, yakni setiap perkara harus ada akhirnya. Namun pertanyaannya, akankah suatu perkara berakhir semata-mata karena manusia harus mengakhiri perkara, padahal kita menyadari dan mengetahui dengan sungguh-sungguh bahwa akhir perkara itu adalah suatu ketidak-adilan yang nyata?”

¹⁹ Pertimbangan Ahli dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945

Namun demikian, bagaimana dengan eksistensi asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan (*speedy administration of justice*), apakah PK lebih dari satu kali tidak bertentangan dengan asas *speedy administration of justice* tersebut. Padahal hal itu juga dipertegas dalam instrumen internasional,²⁰ Pasal 14 paragraf 3 (c) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik mengatur perihal persyaratan jaminan minimal dalam pelaksanaan peradilan pidana, salah satunya adalah hak untuk diadili tanpa penundaan (*to be tried without undue delay*). Meski salah satu tujuan dari prinsip peradilan yang cepat ini adalah untuk melindungi hak-hak terdakwa (untuk tidak ditahan terlalu lama serta memastikan adanya kepastian hukum baginya).²¹ Prinsip peradilan yang cepat ini harus diterapkan bukan saja untuk pengadilan tingkat pertama, namun juga pengadilan di tingkat selanjutnya, yang dalam bahasa Komentar Umum No. 32 dinyatakan "*all stages, whether in first instance or on appeal must take place "without undue delay"*".²² Karena pentingnya prinsip tersebut, politisi Inggris William Gladstone berpandangan, yang kemudian menjadi ungkapan terkenal yaitu, "*justice delayed is justice denied*".²³

Sebelumnya pada tahun 2010, MK juga pernah memutuskan bahwa PK hanya dapat dilakukan satu kali telah sesuai dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan (*speedy administration of justice*), hal itu terdapat pada pertimbangan MK dalam Putusan No. 16/PUU-VIII/2010, yaitu:

"... Pembatasan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penyelesaian suatu perkara, sehingga seseorang tidak dengan mudahnya melakukan upaya hukum peninjauan kembali secara berulang-ulang. Lagi pula pembatasan ini sejalan dengan proses peradilan yang menghendaki diterapkannya asas sederhana, cepat, dan biaya ringan. Dengan pembatasan itu pula akan terhindarkan adanya proses peradilan yang berlarut-larut yang mengakibatkan berlarut-larutnya pula upaya memperoleh keadilan yang pada akhirnya justru dapat menimbulkan pengingkaran terhadap keadilan itu sendiri sebagaimana dilukiskan dalam adagium "justice delayed justice denied."

²⁰ Pasal 9 paragraf 3 ICCPR dan General Comment No. 32 butir 35. Dalam Leip dan NLRP, *Pembatasan Perkara*, Jakarta: Leip dan NLRP, 2010, h. 22.

²¹ Pasal 9 paragraf 3 ICCPR dan General Comment No. 32 butir 35, dalam *Ibid*, h. 22

²² General Comment butir 35, Dalam *Ibid*, h. 22

²³ *Ibid*, h. 22-23

Akan tetapi, berbeda pada Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013, dalam pertimbangan hukumnya MK memberikan penjelasan konstitusional terkait dengan pembatasan pengajuan PK, yaitu:

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

Pertimbangan MK dalam Putusan No. 34/PUU-XI/2013 di atas setidaknya mencakup 2 (dua) hal, yaitu penekanan aspek keadilan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Karena memang dua hal tersebut merupakan aspek fundamental dalam penegakan hukum khususnya terkait dengan upaya hukum PK, jadi PK lebih dari satu kali merupakan hal yang sangat penting dalam melindungi hak masyarakat untuk memperoleh keadilan. Amanat untuk menegakkan keadilan tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan,

“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Kemudian Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil”. Dengan demikian penekanan dari kedua pasal di atas bukan hanya pada kepastian hukum saja, melainkan juga keadilan.

c. Implikasi Yuridis Penggunaan Upaya Hukum Peninjauan Kembali pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 34/PUU-XI/2013 menimbulkan implikasi yang luar biasa, berdasarkan alasan keadilan banyak yang mendukung, namun tak sedikit juga yang mengkritiknya. Bahkan Mahkamah Agung (MA) menghawatirkan apabila peninjauan kembali (PK) dapat diajukan lebih dari satu kali, maka dapat berimplikasi

kepada terhambatnya pelaksanaan putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, atau dengan kata lain seperti sebuah perkara yang tidak ada ujung pangkalnya. Selain itu, Putusan MK tersebut juga akan berimplikasi pada kemungkinan banjir perkara PK di MA.

Kekhawatiran MA jika PK diajukan lebih dari satu kali dapat berimplikasi kepada terhambatnya pelaksanaan putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, merupakan bentuk sikap yang berlebihan, karena ketentuan Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung secara tegas menjelaskan bahwa, "*Permohonan peninjauan kembali tidak menanggukuhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan*". Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan, bahwa upaya hukum PK tidak menunda pelaksanaan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Demikian halnya dengan kekhawatiran akan banjir perkara PK di MA, hal itu juga merupakan asumsi yang tidak berdasar. Karena data MA pada tahun 2003 menunjukkan bahwa faktor penyebab penumpukan perkara di MA, yaitu:

Tabel 1. Faktor-Faktor Penyebab Penumpukan Perkara

Faktor Penyebab	Prosentase (%)
Tidak ada pembatasan perkara	80%
Jumlah Hakim Agung kurang	70%
Manajemen perkara yang lemah	65%
Kinerja Hakim Agung yang rendah	60%
Adanya tugas-tugas non mengadili	55%
Minimnya insentif bagi Hakim Agung yang produktif	45%
Minimnya kuantitas dan kualitas staf pendukung	45%

Sumber: Mahkamah Agung, 2003, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung (2003)*, Jakarta: Mahkamah Agung, h. 193.

Meskipun ketiadaan pembatasan perkara dan kurangnya jumlah hakim agung dianggap sebagai dua faktor utama yang menyebabkan terjadinya tunggakan perkara, ada banyak faktor lain yang turut mempengaruhi hal tersebut yang muncul dari survei tersebut, wawancara mendalam

(*indepth interview*) yang juga dilakukan dalam penyusunan Cetak Biru Pembaruan MA serta sumber-sumber lain, yaitu:²⁴

- a. *Kelemahan sistemik dan kultural secara umum;*
- b. *Kegagalan MA mendorong kepastian hukum dan mengimplementasikan pengaturan pembatasan perkara yang telah ada;*
- c. *Menurunnya kualitas dan kinerja hakim agung dalam memutus perkara;*
- d. *Kelemahan dalam manajemen perkara.*

Namun hal itu tetap tidak menyurutkan sikap MA yang langsung menindaklanjuti Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 dengan mengeluarkan SEMA No.7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. Lahirnya SEMA tersebut dilatar belakangi alasan bahwa PK lebih dari satu kali adalah cacat hukum karena masih ada Undang-Undang yang berkaitan dengan pembatasan permohonan PK hanya dapat diajukan satu kali, sebagaimana terdapat pada Pasal 24 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 66 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan UU No. 3 Tahun 2009.

Akan tetapi, terbitnya SEMA tersebut malah menimbulkan kontroversi, banyak yang mengkritik bahwa SEMA tersebut merupakan bentuk pembangkangan terhadap Putusan MK, menurut Puteri Hikmawati setidaknya ada 2 (dua) alasan kenapa SEMA tersebut kemudian menimbulkan kontroversi, yaitu:²⁵

1. SEMA merupakan keputusan lembaga MA, yang merupakan suatu struktur dalam kehidupan kenegaraan yang diberikan kekuasaan mandiri oleh undang-undang. SEMA mempunyai sifat intern, artinya hanya sebagai petunjuk teknis yang diperlukan secara intern dalam suatu mekanisme kerja dalam lingkungan semua pengadilan. Namun, Surat itu ternyata bias mempunyai dampak keluar, yakni dalam pelaksanaan putusan pengadilan. Oleh karena itu, MA tidak perlu

²⁴ Mahkamah Agung, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung (2003)*, Jakarta: Mahkamah Agung, h. 193, dalam LelP dan NLRP, *Op Cit*, 2010, h. 15-20.

²⁵ Puteri Hikmawati, "Kontroversi Surat Edaran Mahkamah Agung Mengenai Pengajuan Peninjauan Kembali Satu Kali", *Buletin Info Hukum Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VII, No. 01/II/P3DI/Januari 2015, h. 3.

menerbitkan SEMA No. 7 Tahun 2014, yang merupakan ambivalensi sikap MA terhadap MK, karena dalam ketentuan Pasal 66 ayat (2) UU tentang Mahkamah Agung, ditentukan bahwa permohonan peninjauan kembali tidak menanggukkan atau menghentikan pelaksanaan putusan Pengadilan. Jadi upaya PK tidak akan menunda pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht*). Dengan demikian, pengajuan PK tidak akan mengganggu keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan karena kepastian hukum pada prinsipnya sudah tercipta sejak ada putusan *in kracht van gewijsde*.

2. SEMA tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. SEMA lebih merupakan perintah atau petunjuk MA kepada jajaran di bawahnya. Jadi SEMA bukan regulasi yang wajib ditaati oleh pihak di luar MA. Walaupun MA mengatakan tidak melanggar putusan MK, karena Pasal yang diacu berbeda, tetapi ketentuan (*substansi*) yang dikeluarkan MA bertentangan dengan Putusan MK. Seharusnya norma yang dikeluarkan MA tidak boleh bertentangan dengan Putusan MK. Menurut Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, putusan MK bersifat final dan mengikat, artinya tidak ada upaya hukum lain yang bisa ditempuh setelah putusan dibacakan. Putusan MK termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Sebagai upaya untuk mengatasi polemik tersebut, pada akhirnya Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) mengambil langkah melalui pertemuan para pimpinan lembaga negara yang kemudian menghasilkan 3 (tiga) poin yang akan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP), yaitu *pertama*, bagi terpidana mati yang permohonan grasinya ditolak presiden, eksekusi tetap dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, menindaklanjuti putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013 tertanggal 6 Maret 2014 masih diperlukan peraturan pelaksanaan secepatnya tentang pengajuan permohonan PK terkait pengertian *novum*, pembatasan waktu pengajuan PK, dan tata cara pengajuan PK. *Ketiga*, sebelum ada ketentuan

pelaksanaan tersebut, terpidana belum dapat mengajukan PK berikutnya sesuai Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang telah batalkan dengan Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013.

Langkah pemerintah mengeluarkan PP sebenarnya juga tidak sepenuhnya tepat, perlu diketahui bahwa Putusan MK bersifat *final and binding*, selain itu Putusan MK juga bersifat *erga omnes* artinya berlaku bagi siapapun baik pemerintah dan seluruh warga negara Indonesia. Oleh karena itu, instrumen PP tidak perlu lagi, maka akan menjadi preseden buruk bahkan dapat merusak sistem ketatanegaraan jika dikemudian hari terdapat Putusan MK yang menimbulkan polemik dan pemerintah harus mengambil langkah dengan mengeluarkan PP.

Meskipun sudah disebut dengan tegas bahwa putusan MK final dan mengikat (*final and binding*), fakta diatas memperlihatkan bahwa tidak seluruh putusan final dan mengikat itu dapat mempengaruhi lembaga-lembaga negara lain. Itu sebabnya, keberadaan regulasi yang mengatur kewenangan dan akibat hukum putusan final MK, belum tentu memiliki implikasi riil terhadap aplikasi putusannya. Di Indonesia bisa saja dipersepsi tidak mengikat. Persoalan ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, MK tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin aplikasi putusan final (*special enforcement agencies*). *Kedua*, putusan final sangat bergantung pada kesediaan otoritas publik di luar MK untuk menindaklanjuti putusan final.²⁶

Perlu diketahui, bahwa implementasi putusan MK adalah tahap paling krusial dan mengharuskan limitasi tindakan lembaga dan aktor-aktor negara. Maka, putusan final dan mengikat itu harus pula disertai dengan *judicial order* yang diarahkan kepada perorangan ataupun institusi-institusi negara. Hal ini dilakukan agar mereka segera mengambil langkah-langkah konstitusional. Yang harus dipahami, pasca putusan final MK boleh meminta mayoritas DPR dan pemerintah untuk merevisi produk hukum yang telah dinyatakan tidak konstitusional (*corrective revision*). Revisi itu harus tetap dikawal oleh putusan dan selaras dengan pilihan-pilihan konstitusional organ konstitusi. Di sini masalah utamanya ialah tidak ada ketentuan formal yang mengatur implementasi putusan final, sehingga aspek fundamental implementasi putusan final adalah bahwa putusan

²⁶ Inosentius Samsul, *Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), 2009, H. 9

tersebut harus direspon secara positif oleh DPR dan Pemerintah dan lembaga negara terkait. Cara pandang obyektif memerlukan tindakan kooperatif antarlembaga negara yang berusaha menyelaraskan segala persoalan yang terkait dengan putusan final.²⁷

Merujuk terhadap Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*". Dengan ketentuan tersebut, UUD 1945 telah memerintahkan terhadap pelaku kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan, hal itu semata-mata demi mewujudkan cita konstitusi. Apa yang terjadi jika MK yang memiliki fungsi menjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan menafsirkan konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*) melalui Putusan-putusannya kemudian tidak dilaksanakan, maka hal itu juga merupakan bentuk pelanggaran terhadap hukum. Oleh sebab itu, meskipun Putusan MK tengah menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, hal itu harus dilaksanakan, karena Putusan MK bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

III. KESIMPULAN

Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dalam penegakan hukum (*law enforcement*) menurut Gustav Radbruch, ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Namun dalam praktek, implementasi ketiga unsur tersebut masih menimbulkan persoalan, sehingga sangat sulit untuk diimplementasikan secara seimbang. Persoalan antara kepastian hukum dan keadilan kembali mengemuka setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan No. 34/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap UUD 1945. Putusan MK tersebut amarnya menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang mengatur tentang, "*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

²⁷ *Ibid*, h. 7.

Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 menimbulkan pro dan kontra di masyarakat, disatu sisi ada pendapat yang menyatakan bahwa PK lebih dari satu kali merupakan upaya untuk melindungi hak masyarakat dalam memperoleh keadilan dan menemukan kebenaran materiil. Namun di sisi lain ada pendapat yang menyatakan bahwa PK lebih dari satu kali merupakan bentuk pelanggaran terhadap aspek kepastian hukum.

Pada prinsipnya, PK lebih dari satu kali telah sesuai dengan tujuan masyarakat untuk memperoleh keadilan dalam penegakan hukum (*law enforcement*), karena dalam rangka mewujudkan keadilan dan menemukan kebenaran materiil tidak dapat dibatasi oleh waktu, karena mungkin saja setelah diajukannya PK dan diputus, ditemukan keadaan baru (*novum*) lagi. Oleh karena itu, meskipun Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 menimbulkan pro dan kontra, namun harus tetap dilaksanakan, karena Putusan MK bersifat final dan mengikat (*final and binding*), final merupakan putusan pertama dan terakhir, yang dapat dimaknai tidak ada lagi upaya hukum yang bisa ditempuh, sementara mengikat artinya putusan MK itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara termasuk MA terikat dan wajib melaksanakan putusan MK.

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis menyarankan bahwa Kekuasaan kehakiman (*judicial power*) baik Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, diharapkan dalam memutus perkara dapat mengkombinasikan 3 (tiga) hal penting, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, sehingga putusan-putusannya tidak menimbulkan polemik di masyarakat. Harapan kepada para hakim secara personal, agar tetap menjaga independensinya, tidak melakukan korupsi, suap, dan pelanggaran hukum lainnya dan tidak melanggar kode etik. Selain itu, untuk memastikan agar Putusan Mahkamah Konstitusi dapat ditindaklanjuti, maka kedepan Mahkamah Konstitusi perlu diberi peluang untuk mengawasi implementasi putusannya. Harapan juga kepada Mahkamah Agung, agar segera menyempurnakan PERMA tentang pengajuan PK perkara pidana dengan menyesuaikan Putusan Mahkamah Konstitusi. selain itu, Mahkamah Agung juga diharapkan dapat memperketat mekanisme pengajuan PK, sehingga tidak dijadikan celah hukum untuk memperpanjang proses peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adami Chazawi, 2010, *Lembaga Peninjauan Kembali (PK) Perkara Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ahsin Tohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: ELSAM.
- Arfan Faiz Muhlizi, 2015, "Memperebutkan Tafsir Peninjauan Kembali", *Rechtsvinding Online Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)*, 23 Januari.
- Inosentius Samsul, 2009, *Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).
- Jimly Asshiddiqie, 2004, "Cita Negara Hukum Indonesia", *Orasi ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya*, Palembang: Universitas Sriwijaya, 23 Maret.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- M. Yahya Harahap, 2000, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- Mardjono Reksodiputro, 2007, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan, Kumpulan Karangan Buku Kelima*, Jakarta : Pusat pelayanan dan Pengabdian Hukum, Lembaga Kriminologi UI.
- Mardjono Reksodiputro, 2007, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan, Kumpulan Karangan Buku Kelima*, Jakarta: Pusat pelayanan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi UI.
- Muh. Djaelani Prasetya, 2014, "Analisis Yuridis Mengenai Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 (Putusan Mahkamah Konstitusi No.34/PUU-XI/2013 tentang Peninjauan Kembali)", *Naskah Skripsi fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Muladi, 2002, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Cet. Kedua, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Parman Soeparman, 2009, *Pengaturan Hak Mengajukan Upaya Hukum dalam Perkara Pidana bagi Korban Kejahatan*, Bandung: Refika Aditama.

Puteri Hikmawati, 2015, "Kontroversi Surat Edaran Mahkamah Agung Mengenai Pengajuan Peninjauan Kembali Satu Kali", *Buletin Info Hukum Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VII, No. 01/I/P3DI/Januari, h. 1-4.

Ristu Darmawan, 2012, "Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Bebas Dalam Perkara Pidana", *Naskah Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia.

Shanti Dwi Kartika, 2014, "Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali, Antara Keadilan Dan Kepastian Hukum", *Buletin Info Hukum Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VI, No. 06/II/P3DI/Maret, h. 1-4.

Sudikno Mertokusumo, 1998, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.