

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kewibawaan suatu putusan yang dikeluarkan institusi peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan putusan yang tidak hanya mengikat para pihak (*interparties*) tetapi juga harus ditaati oleh siapapun (*erga omnes*). Asas *erga omnes* tercermin dari ketentuan yang menyatakan bahwa putusan MK langsung dapat dilaksanakan dengan tidak memerlukan lagi keputusan pejabat yang berwenang kecuali peraturan perundang-undangan mengatur lain. Ketentuan ini mencerminkan kekuatan hukum mengikat dan karena sifat hukumnya secara publik maka berlaku pada siapa saja, tidak hanya berlaku bagi para pihak yang berperkara.

Asas putusan MK berkekuatan hukum tetap dan bersifat final sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) berikut penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang MK), berbunyi :¹

“Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*)”.

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Penjelasan.

Asas putusan mengikat secara *erga omnes* tersebut di atas tercermin melalui kalimat “sifat final” dalam putusan MK dalam Undang-Undang MK mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*). *Erga omnes* berasal dari bahasa Latin yang artinya berlaku untuk setiap orang (*toward everyone*). Asas *erga omnes* atau perbuatan hukum adalah berlaku bagi setiap individu, orang atau negara tanpa perbedaan (*A erga omnes law or legal act applies as against every individual, person or state without distinction*).² Suatu hak atau kewajiban yang bersifat *erga omnes* dapat dilaksanakan dan ditegakkan terhadap setiap orang atau lembaga, jika terjadi pelanggaran terhadap hak tersebut atau tidak memenuhi suatu kewajiban.

Putusan MK bersifat final dan mengikat, dengan kata lain tidak ada upaya hukum lain. Mengenai sifat final putusan MK juga ditegaskan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan di atas, maka putusan MK bersifat final yang berarti:

1. Secara langsung memperoleh kekuatan hukum,
2. Karena telah memperoleh kekuatan hukum tetap maka putusan MK memiliki akibat hukum bagi semua pihak yang berkaitan dengan putusan. Hal ini menunjukkan bahwa putusan MK berbeda dengan putusan peradilan umum yang hanya mengikat para pihak berperkara (*interparties*). Semua pihak wajib mematuhi dan melaksanakan putusan MK,
3. Karena merupakan pengadilan pertama dan terakhir, maka tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh.

Seiring dengan putusan MK yang bersifat final tersebut, menunjukkan bahwa sebuah putusan yang apabila tidak ada upaya hukum yang dapat

² Erga Omnes Definition, <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/E/ErgaOmnes.aspx>, diakses tanggal 18 Mei 2021.

ditempuh berarti telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dan memperoleh kekuatan mengikat (*resjudicata pro veritate habetur*). Tegasnya, putusan MK yang telah memiliki kekuatan hukum tetap memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan.³

Secara teoritis, final bermakna putusan MK berkekuatan hukum tetap setelah selesai diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan tidak terdapat upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap putusan itu. Sifat mengikat bermakna putusan MK tidak hanya berlaku bagi para pihak tetapi bagi seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini disebabkan karena sifatnya yang final dan mengikat itu tadi.

Dalam realita empiris, masalah implementasi putusan MK seringkali mengalami kesulitan, setidaknya menunjukkan banyak variasi masalah dan pola implementasinya. Persoalan implementasi putusan MK setidaknya disebabkan oleh 3 (tiga) hal yaitu :⁴

1. Sebagaimana dituangkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, putusan MK hanya bersifat final akan tetapi tidak disertai kata “mengikat” sehingga terkadang dipersepsikan tidak mengikat;
2. MK tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin aplikasi putusan final (*special enforcement agencies*); dan
3. Putusan final sangat bergantung pada cabang kekuasaan negara yang lain yakni eksekutif dan legislatif, yaitu kerelaan dan kesadaran untuk melaksanakan putusan. Dari ketiga hal tersebut di atas, tampak jelas bahwa pada prakteknya, putusan MK sangat rentan dan berpotensi mengalami masalah implementasi.

³ Fajar Laksono dkk, *Implikasi dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) / Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI)*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013, hlm. 9.

⁴ <https://business-law.binus.ac.id/2017/10/31/asas-erga-omnes-dalam-putusan-mahkamah-konstitusi/>, diakses tanggal 18 Mei 2021.

Dalam hal ini, semata-mata menggantungkan pada ketentuan normatif dan imperatif baik dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun putusan MK, belumlah cukup menjamin tidak adanya persoalan dalam implementasi putusan. Ketentuan normatif imperatif mengenai sifat final dan keberlakuan putusan MK tidak serta merta menghilangkan hambatan dalam implementasinya. Sebab dalam kenyataannya, putusan MK tidak akan dapat ditegakkan saat dipahami sebagai entitas yang berdiri sendiri, terpisah dari interaksinya dengan persoalannya.⁵

Keputusan MK yang tidak dilaksanakan akan menggerogoti kewibawaan MK sebagai penjaga dan penafsir konstitusi sekaligus menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap MK. Meskipun MK tidak memiliki organ untuk melaksanakan eksekusi putusannya, hendaknya MK melakukan koordinasi secara kelembagaan dengan lembaga atau instansi yang terkait dengan pelaksanaan putusan MK dalam hal ini Mahkamah Agung (MA) dan Kejaksaan. Apabila terdapat kendala dalam melaksanakan putusan-putusan MK tersebut maka MA dan Kejaksaan dapat berkomunikasi dengan MK untuk mempertanyakan esensi dari isi putusan MK dan bagaimana melaksanakannya berdasarkan kondisi realitas dari MA dan Kejaksaan.

Terlepas dari permasalahan internal kelembagaan dalam melaksanakan putusan MK, maka MA dan Kejaksaan memiliki kewajiban moral untuk

⁵ *Ibid.*,

melaksanakan dan mematuhi putusan MK sesuai dengan asas *erga omnes*. Namun dalam pelaksanaannya, putusan MK memiliki permasalahan dalam implementasinya, diantaranya adalah putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 terkait “hak Jaksa mengajukan permintaan Peninjauan Kembali dalam perkara pidana”. *Padahal Jaksa Penuntut Umum (JPU) tidak diperbolehkan melakukan Peninjauan Kembali (PK) karena dianggap mengesampingkan yurisprudensi Mahkamah Agung tentang kewenangan jaksa mengajukan PK dalam perkara pidana untuk mewakili negara dan juga korban.*

Intinya, MK menegaskan Penuntut Umum tidak bisa mengajukan permohonan PK, kecuali terpidana atau ahli warisnya sesuai bunyi tafsir Pasal 263 ayat (1) KUHAP, yang berbunyi “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 (PK) kepada Mahkamah Agung”.⁶

MK menganggap permohonan PK hanya dapat diajukan terpidana atau ahli warisnya terhadap putusan pemidanaan. Esensi landasan filosofis Peninjauan Kembali (PK) ini ditujukan untuk kepentingan terpidana atau ahli warisnya sebagai bentuk perlindungan HAM, bukan kepentingan negara atau korban.⁷ Ketentuan ini berpijak pada dasar filosofi, bahwa negara telah salah mempidana penduduk yang tidak berdosa yang dapat diperbaiki lagi dengan

⁶ KUHAP, Pasal 263 ayat (1).

⁷ ASH, “MA: Larangan Jaksa Ajukan PK Mengikat Kejaksan”, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57412b95477b5/ma--larangan-jaksa-ajukan-pk-mengikat-kejaksan/>, diakses tanggal 19 Mei 2021.

Rahmadianto Andra, 2021

UPAYA HUKUM PENINJAUAN KEMBALI (PK) OLEH PENUNTUT UMUM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 33/PUU-XIV/2016

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Hukum, Magister Hukum

[www.upnvj.ac.id-www.library.upnvj.ac.id-www.repository.upnvj.ac.id]

upaya hukum biasa, dan 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 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 negara secara tidak sah.

Peninjauan Kembali (PK) ini merupakan salah satu tugas Mahkamah Agung yang terdapat dalam Pasal 28 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA) sebagaimana telah diubah terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 yang berbunyi “MA bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Keberadaan Undang-Undang MA tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam perkara Pidana, yang mengatur bahwa PK hanya bisa dilakukan satu kali. SEMA ini sekaligus mengesampingkan putusan Mahkamah Konstitusi. Pertimbangan MA adalah ketentuan yang melarang PK lebih dari sekali tidak hanya terdapat di dalam KUHAP yang pasalnya sudah dibatalkan MK. Tetapi juga pada

peraturan lain seperti Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Mahkamah Agung. Meski demikian, MA mengakui PK dapat diajukan lebih dari sekali apabila ada dua atau lebih putusan PK yang isinya saling bertentangan atas obyek perkara yang sama.

Salah satu contohnya adalah timbulnya polemik atas dikeluarkannya putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 adalah *pertama*, putusan MK tersebut menyatakan bahwa Pasal 263 ayat (1) KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, sepanjang dimaknai lain secara tersurat dalam norma *a quo*. *Kedua*, Pasal 263 ayat (1) KUHAP tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara tersurat dalam norma *a quo*. Pada intinya, putusan tersebut menyatakan Jaksa Penuntut Umum tidak dapat mengajukan PK di dalam perkara pidana. Apabila Jaksa masih tetap diberikan hak mengajukan PK, padahal sudah diberi hak mengajukan upaya hukum biasa (banding dan kasasi), maka justru menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus tidak berkeadilan. Karena itu, demi kepastian hukum yang adil dipandang penting menegaskan kembali Pasal 263 ayat (1) KUHAP konstitusional sepanjang tidak dimaknai lain selain dimaknai PK hanya dapat diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya dan tidak boleh diajukan terhadap putusan bebas atau lepas.

Alasan lain Mahkamah Konstitusi ialah upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materil. Keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi upaya

hukum luar biasa Peninjauan Kembali, di dalam KUHAP hanya dapat diajukan satu kali. Mungkin saja setelah diajukannya Peninjauan Kembali dan diputus ada keadaan baru yang ditemukan saat peninjauan kembali sebelumnya, belum ditemukan atau dikenal dengan *novum* (bukti baru).

Dalam menghadapi problema yuridis hukum acara pidana ini dimana tidak diatur secara tegas pada KUHAP maka Mahkamah Agung melalui putusan dalam perkara ini berkeinginan menciptakan hukum acara pidana sendiri, guna menampung kekurangan pengaturan mengenai hak atau wewenang Jaksa Penuntut Umum untuk mengajukan permohonan pemeriksaan Peninjauan Kembali (PK) dalam perkara pidana.

Kronologis singkat penyebab timbulnya polemik ini atau benang merah penelitian penulis, adalah bahwa pada tanggal 12 Mei 2016 Mahkamah Konstitusi (MK) memutus perkara Nomor 33/PUU-XIV/2016 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Amar Putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 tersebut, yaitu :

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon:
 - a. Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara RI Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3209) bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara tersurat dalam norma *a quo*.
 - b. Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara RI Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3209) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara tersurat dalam norma *a quo*.
2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Mengacu pada putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 perihal tidak diperbolehkannya Jaksa Penuntut Umum mengajukan permohonan PK, dengan asumsi mengesampingkan yurisprudensi Mahkamah Agung tentang kewenangan jaksa mengajukan PK dalam perkara pidana, maka dapat penulis tafsirkan bahwa pengajuan PK oleh Penuntut Umum merupakan suatu bentuk ketidakpuasan terhadap putusan kasasi, dan termasuk putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Merujuk pada hasil uji materi Pasal 263 ayat (1) tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang dimohonkan istri terpidana kasus *cessie* (hak tagih) Bank Bali senilai Rp.904 miliar. MK menyatakan “Jaksa Penuntut Umum tidak bisa mengajukan permohonan PK, kecuali terpidana atau ahli warisnya”, dalam perkara *cessie* ini adalah istri terpidana selaku Pemohon.

Pemohon merasa dirugikan dengan kewenangan Penuntut Umum mengajukan PK kepada Mahkamah Konstitusi (MK), karena Pemohon (ahli waris istri terpidana) menganggap Pasal 263 ayat (1) KUHAP seharusnya dimaknai hanya terpidana dan ahli warisnya yang diberikan hak mengajukan PK. Intinya, Pemohon meminta agar Pasal 263 ayat (1) KUHAP ditafsirkan bahwa permohonan PK hanya bisa diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya. Harapan pemohon melalui penafsirannya didukung dengan adanya putusan MK yang menegaskan rumusan Pasal 263 ayat (1) KUHAP setidaknya memuat 4 (empat) landasan pokok, meliputi PK hanya diajukan terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, PK tidak dapat diajukan

terhadap putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan, permohonan PK hanya dapat diajukan terpidana atau ahli warisnya, dan PK hanya dapat diajukan terhadap putusan pemidanaan.

Selain itu, putusan MK Nomor 16/PUU-VI/2008 terkait pengujian Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman sudah disinggung Pasal 263 ayat (1) KUHAP dianggap jelas bahwa pengajuan PK adalah hak terpidana atau ahli warisnya, bukan hak Jaksa Penuntut Umum dalam perkara pidana. Namun, jika Penuntut Umum masih tetap diberikan hak mengajukan PK, padahal sudah diberi hak mengajukan upaya hukum biasa (banding dan kasasi), justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus tidak berkeadilan.

Pertimbangan hukum yang rasional dengan dikeluarkannya putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 tersebut, diperolehnya dari penggalian fakta yang terungkap di persidangan melalui nilai-nilai hukum dari kasus yang sedang ditangani hakim sesuai Pasal 5 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa hakim wajib menggali dan menemukan nilai-nilai hukum yang berkembang dalam masyarakat. Ini berarti kasus yang ditangani hakim harus bisa terungkap secara terang-benderang. Faktor dan penyebab terjadinya peristiwa pidana hendaknya dapat terbukti agar pertimbangan hukum dapat dirumuskan untuk memutuskan terdakwa bersalah atau tidak. Begitulah hakim yang ideal, dan bukan hanya pencitraan.⁸

⁸ Binsar M. Gultom, *Pandangan Kritis Seorang Hakim*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2020), hlm.4.

Berdasarkan penafsiran singkat penulis mengenai putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 dan makna dari Pasal 263 KUHAP mencerminkan bahwa penafsiran Pasal 263 ayat (1) KUHAP sudah jelas pengajuan PK adalah hak terpidana atau ahli warisnya, bukan hak Jaksa Penuntut Umum dalam perkara pidana. Hal tersebut juga sebagaimana dimuat dalam 4 (empat) landasan pokok putusan MK, diantaranya adalah *permohonan PK hanya dapat diajukan terpidana atau ahli warisnya, dan PK hanya dapat diajukan terhadap putusan pemidanaan, bukan perkara perdata. Sementara Penuntut Umum mengajukan PK dalam perkara perdata (hak cessie/hak tagih), dan juga bukan kewenangan / hak daripada Penuntut Umum.*

Karenanya melalui tulisan ilmiah ini, penulis memandang perlu untuk menegaskan kembali “makna Pasal 263 ayat (1) KUHAP” konstitusional sepanjang tidak dimaknai lain selain dimaknai PK hanya dapat diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya dan tidak boleh diajukan terhadap putusan bebas atau lepas. Sebab, pemaknaan berbeda terhadap pasal itu justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang menjadikan inkonstitusional.

Intinya, karena Pasal 263 ayat (1) KUHAP tidak menyebut Jaksa atau pihak lain yang berhak mengajukan PK, maka dipandang sebagai larangan pengajuan PK. Sehingga diharapkan putusan MK ini bisa mengakhiri beragam pendapat di kalangan akademisi dan praktisi hukum (polisi, jaksa, hakim, advokat) mengenai boleh atau tidaknya pengajuan PK oleh Jaksa. Sebab, selama ini penerapan Pasal 263 ayat (1) KUHAP ditafsirkan berbeda-

beda oleh aparat penegak hukum. Karena itu, MK memandang perlu mengakhiri silang pendapat tersebut dengan menegaskan Jaksa Penuntut Umum tidak boleh mengajukan PK.

Kaedah yang terdapat di dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP adalah sebagai berikut:

1. Permintaan PK dapat diajukan hanya terhadap putusan pidana saja.
2. Permintaan PK dapat diajukan hanya terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dan mengikat.
3. Permintaan PK dapat diajukan hanya oleh terpidana atau ahli warisnya saja.

Ketentuan Pasal 263 ayat (1) KUHAP tersebut sangat jelas, sehingga tidak perlu ditafsirkan lagi (sesuai dengan adagium *interpretatio cecata in claris*). Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 bukan membatalkan kaedah/norma perundang-undangan yang lama, atau membuat kaedah/norma baru, melainkan memberikan penafsiran konstitusional terhadap kaedah yang terdapat di dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP.

Penafsiran konstitusional ini merupakan kewenangan MK untuk menguji Undang-undang sesuai Pasal 24C UUD 1945, yaitu :⁹

1. Menguji (*judicial review*) Undang-undang terhadap UUD 1945.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

⁹ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 120.

3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pemilu).
5. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh MK merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

Pada prinsipnya upaya hukum Peninjauan Kembali yang diajukan oleh terpidana ataupun ahli warisnya terhadap putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) tidak menunda eksekusi. *Namun apabila dalam pengajuan bukti baru (novum) yang dapat membuktikan terdakwa tidak bersalah dan ternyata terdakwa telah dieksekusi, hal ini yang dapat menciderai rasa keadilan dimana tujuan hukum acara pidana adalah untuk memberikan keadilan.*

Peninjauan Kembali sebagai suatu upaya hukum luar biasa tentunya dilakukan hanya saat terjadi sesuatu yang luar biasa pula. Dikatakan luar biasa karena upaya hukum ini adalah melawan status hukum yang sudah berkekuatan hukum tetap. Dengan adanya status berkekuatan hukum tetap ini maka sejatinya hukum atas suatu perkara pidana sudah selesai, dan sudah dapat dijalankan putusannya itu.

Sejalan dengan problematika tersebut di atas, Prof. Topo mengatakan bahwa “implikasi dari adanya putusan MK ini adalah memperjelas penggunaan upaya hukum bagi pihak terpidana yang berusaha mengoreksi putusan atas dirinya yang merugikan haknya melalui upaya hukum luar biasa, dalam hal ini Peninjauan Kembali (PK)”.¹⁰

¹⁰ <https://law.ui.ac.id/v3/mengkaji-implikasi-putusan-mahkamah-konstitusi-ri-nomor-33puu-xiv2016-terkait-hak-jaksa-mengajukan-peninjauan-kembali-dalam-perkara-pidana/>, diakses tanggal 22 Mei 2021.

Rahmadianto Andra, 2021

UPAYA HUKUM PENINJAUAN KEMBALI (PK) OLEH PENUNTUT UMUM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 33/PUU-XIV/2016

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Hukum, Magister Hukum

[www.upnvj.ac.id-www.library.upnvj.ac.id-www.repository.upnvj.ac.id]

Berpijak pada argumentasi tersebut, beberapa kalangan memandang penting bahwa demi keadilan dan kebenaran, Putusan MK seharusnya dapat diperbaiki jika nyata-nyata terdapat kekhilafan atau kekeliruan fatal. Sebab, “alih-alih” melindungi hak konstitusional warga negara, bukan tidak mungkin putusan tersebut justru menciderainya. Upaya hukum merupakan hak dari pihak yang berkepentingan, karena itu pula, pihak yang bersangkutan sendiri yang harus aktif dengan mengajukannya kepada pengadilan yang diberi kekuasaan untuk itu jika menghendaknya. Hakim pun tidak dapat memaksa atau menghalangi pihak-pihak yang akan mempergunakan haknya mengajukan upaya hukum.¹¹ Dengan kata lain, persoalan final dan tidak finalnya suatu putusan pengadilan berkaitan langsung dengan nilai adilnya suatu putusan. Oleh karenanya, tuntutan agar putusan pengadilan tidak serta merta bersifat final sehingga perlu membuka upaya hukum lain berkaitan erat dengan aspek keadilan.

Berkenaan dengan lembaga atau Negara yang pertama kali mengajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK) menurut sumber yang diperoleh penulis adalah Amerika Serikat. Negara ini pertama kali memperkenalkan fungsi pengadilan konstitusionalitas dengan kasus yang dikenal saat itu, yaitu kasus *Marbury versus Madison* tahun 1803. Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat John Marshall adalah yang pertama kali menjalankan

¹¹ Fajar Laksono Soeroso, *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 1, Maret 2014, hlm. 67.

wewenang menafsirkan konstitusi untuk membatalkan Undang-undang yang sebelumnya telah disahkan oleh Kongres Amerika Serikat.

Kewenangan Mahkamah Agung tersebut sebenarnya tidak diatur dalam Konstitusi Amerika Serikat. Oleh karena itu, kasus tersebut dapat dipandang sebagai *judicial interpretation*, yakni perubahan konstitusi melalui penafsiran hukum atau pengadilan sebagaimana pandangan KC Wheare. Sejak kasus itulah kemudian dikenal istilah “hak uji material atas Undang-undang terhadap konstitusi”.¹²

Lembaga yang memegang kewenangan pengadilan konstitusional di berbagai Negara itu dapat diklasifikasi menjadi 5 (lima) macam, yaitu :¹³

1. Mahkamah Agung (*Supreme of Court*) seperti model Amerika Serikat tahun 1803.
2. Dewan Konstitusional (*Counseil Constitutionel*) seperti model Perancis tahun 1958.
3. Arbitrase Konstitusional (*Constitutional Arbitrage*) seperti di Belgia.
4. *Tribunal Constitutionel*, yang merupakan kamar tersendiri di Mahkamah Agung seperti di Venezuela.
5. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) seperti model Austria tahun 1920.

Model yang terakhir inilah yang kemudian diadopsi oleh Negara Indonesia di dalam UUD 1945 perubahan Ketiga tahun 2002 dengan nama “Mahkamah Konstitusi”. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diberikan oleh UUD 1945 ini ternyata tidak hanya menguji Undang-undang tetapi ada kewenangan lain. Kewenangan lain dimaksud meliputi memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara, memutus perselisihan hasil

¹² Taufiqurrohman Syahuri, *Op.cit.*, hlm. 111.

¹³ *Ibid.*, hlm. 112.

pemilihan umum, dan memutus pembubaran partai politik, dan satu kewajiban yaitu memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tentang tuduhan presiden dan wakil presiden melanggar hukum atau tidak sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Adanya ketidakpastian hukum mengenai kewenangan pengajuan permohonan PK diantara kewenangan Penuntut Umum dengan kewenangan terpidana atau ahli warisnya sehingga mencerminkan adanya ketidakpastian hukum atau ketidakseragaman perihal siapakah yang berhak mengajukan PK tersebut. Karenanya untuk menseragamkan ketidakpastian hukum dimaksud, Mahkamah Agung bertindak untuk memelihara keseragaman putusan (*Consistency in Court Decision*) yaitu dengan mengikuti pendapat dari Mahkamah Agung itu sendiri pada putusannya tanggal 25 Oktober 1996 Nomor 55 PK/Pid/1996 dan putusan Mahkamah Agung tanggal 2 Agustus 2001 Nomor 3 PK/Pid/2001 yang memang secara formal telah mengakui hak atau wewenang dari Jaksa Penuntut Umum untuk mengajukan peninjauan kembali.

Namun demikian, ketika Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Jaksa/Penuntut Umum diterima, maka sesungguhnya telah terjadi 2 (dua) pelanggaran prinsip dari Peninjauan Kembali itu sendiri, yaitu pelanggaran terhadap subjek dan objek Peninjauan Kembali. Dikatakan ada pelanggaran terhadap subjek karena subjek Peninjauan Kembali menurut Undang-Undang adalah terpidana atau ahli warisnya. Sementara itu, dikatakan ada

pelanggaran terhadap objek karena terhadap putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum tidak dapat dijadikan objek Peninjauan Kembali (PK).

Mahkamah Agung mengatakan pada Pasal 263 ayat (1) tidak secara tegas melarang Jaksa Penuntut Umum mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali, sebab logikanya terpidana/ahli warisnya tidak akan mengajukan Peninjauan Kembali atas putusan *vrijspraak* dan *onslag van alle vervolging*. Dalam konteks ini, maka yang berkepentingan adalah Jaksa Penuntut Umum atas dasar alasan dalam ketentuan Pasal 263 ayat (2) KUHAP. Sehingga dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut Mahkamah Agung melakukan keseragaman putusan Mahkamah Agung (*consistency in Court Decision*), dimana Mahkamah Agung dalam memeriksa dan mengadili perkara peninjauan kembali, akan mengikuti pendapat *Mahkamah Agung dalam putusannya Nomor 55 PK/Pid/1996 dan putusan Nomor 3 PK/Pid/2001 yang secara formal telah mengakui hak/wewenang Jaksa Penuntut Umum untuk mengajukan permintaan peninjauan kembali*. Karenanya penulis menganggap perlu adanya kepastian hukum mengenai subjek manakah yang memiliki hak/wewenang mengajukan PK dalam perkara pidana.

Merujuk pada fakta-fakta hukum tersebut atau *das sein* dari penelitian ini mengenai siapakah yang berhak mengajukan PK, memotivasi penulis untuk menganggap perlu mengkaji permasalahan inkonstitusional dimaksud, sehingga di dalam Tesis ini diberi judul **“Upaya Hukum Peninjauan Kembali (PK) oleh Penuntut Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut, yaitu:

1. Bagaimana penerapan upaya hukum luar Biasa Peninjauan Kembali (PK) bagi Jaksa Penuntut Umum setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 ?
2. Bagaimana dampak penegakan hukum di Indonesia setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan upaya hukum luar Biasa Peninjauan Kembali (PK) bagi Jaksa Penuntut Umum setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 ?.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak penegakan hukum di Indonesia setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 ?.

Manfaat penelitian, sebagai berikut :

Manfaat penelitian ini terbagi atas 2 (dua) manfaat, yaitu :

1. Teoretis

Manfaat teoretis dari penelitian ini yaitu sangat bermanfaat bagi peneliti sendiri dan peneliti sebelumnya, sehingga para peneliti dapat

memahami sepenuhnya tujuan permohonan pengajuan PK (terutama putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016) yakni demi memenuhi rasa keadilan bagi pencari keadilan karena terdapat kemungkinan dibuka kembali perkara yang sudah diputus oleh pengadilan dan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sesuai dengan ditemukannya bukti baru (*novum*).

2. Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan :

- a. Dapat terpenuhi dan terwujudnya rasa keadilan dan kebenaran materiil. Keadilan tidak dapat dibatasi waktu atau ketentuan formalitas untuk pengajuan upaya hukum luar biasa, seperti PK karena sangat dimungkinkan adanya *novum* (bukti baru) yang substansial baru ditemukan pada saat PK sebelumnya, belum ditemukan bukti baru.
- b. Untuk menghilangkan adanya multitafsir mengenai siapakah yang berwenang mengajukan permohonan PK diantara kewenangan Penuntut Umum dan/atau kewenangan terpidana/ ahli warisnya sebagaimana dimuat dalam Pasal 263 ayat (1) KUHAP dan putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016.
- c. Untuk mewujudkan harapan para pencari keadilan (*justiciabelen*) agar perkara yang diajukan ke pengadilan dapat diputus oleh hakim yang profesional dan memiliki integritas moral tinggi sehingga dapat melahirkan putusan yang tidak saja

mengandung aspek kepastian hukum (keadilan prosedural), tetapi juga berdimensikan *legal justice*, *moral justice*, dan *social justice* mengingat keadilan itulah menjadi tujuan utama yang hendak dicapai dari proses penyelesaian sengketa di pengadilan.

D. Kerangka Teori

Teori adalah “suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lain atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia. Teori juga dapat dikatakan sarana yang ringkas untuk berpikir tentang dunia dan bagaimana dunia itu bekerja”.¹⁴ Kerangka teori merupakan “kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui”.¹⁵ Kerangka teori adalah “penentuan tujuan dan arah penelitian dalam memilih konsep-konsep yang tepat guna pembentukan hipotesa-hipotesanya”.¹⁶

Teori itu “bukanlah pengetahuan yang sudah pasti, tetapi harus dianggap sebagai petunjuk, analisis dari hasil penelitian yang dilakukan sehingga merupakan eksternal bagi penelitian ini”.¹⁷ Teori adalah “suatu penjelasan yang berupaya untuk menyederhanakan pemahaman mengenai

¹⁴ HR. Otje Salman S dan Anton F Sutanto, *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm.22.

¹⁵ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm. 27 dan 80.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm.129.

¹⁷ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm.10.

suatu fenomena atau teori juga merupakan simpulan dari rangkaian berbagai fenomena menjadi sebuah penjelasan yang sifatnya umum”.¹⁸

Keberadaan teori dalam dunia ilmu pengetahuan sangat penting karena teori merupakan konsep yang akan menjawab suatu masalah. Teori oleh kebanyakan ahli dianggap sebagai sarana yang memberi rangkuman bagaimana memahami suatu masalah dalam setiap bidang ilmu pengetahuan.

Untuk membahas dan menganalisa kedua permasalahan yang dimuat dalam rumusan masalah, penulis hanya menggunakan 2 (dua) teori, yaitu :

1. Teori Peninjauan Kembali/PK (*Herziening*) menurut Tirtaamijaya

Teori *Herziening* atau Peninjauan Kembali dalam perkara pidana yang dicantumkan di dalam KUHAP mengambil dari Pasal 356 sampai dengan Pasal 360 *Reglement op de Strafvordering* (Rv).¹⁹

Di dalam kamus hukum, yang dimaksud dengan *herziening* (bahasa Belanda) adalah peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan tetap (khusus di bidang pidana).²⁰

Peninjauan Kembali (PK) adalah hak terpidana untuk meminta memperbaiki keputusan pengadilan yang telah menjadi tetap, sebagai akibat kekeliruan atau kelalaian hakim dalam menjatuhkan putusannya.²¹

¹⁸ Mukti Fajar dan YuliantoAchmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 134.

¹⁹ L. Mulyadi, *Hukum Acara Pidana (Normatif, teoritis, praktik, dan permasalahannya)*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm.277.

²⁰ Sudarsono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm.164.

²¹ A Hamzah dan I Dahlan, *Upaya Hukum dalam Perkara Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara, 1998), hlm. 4.

Menurut Soerodibroto (dalam Soeparman), *herziening* adalah peninjauan kembali terhadap keputusan-keputusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pasti yang berisikan pemidanaan, yang tidak dapat diterapkan terhadap keputusan di mana tertuduh telah dibebaskan (*vrijgeproken*).²² Apabila ditarik unsur-unsur dari PK sebagaimana dilihat dari pengertian di atas, maka dijumpai beberapa hal, sebagai berikut:²³

- a. Meninjau kembali;
- b. Putusan yang telah memiliki kekuatan hukum pasti (*in kracht van gewijsde*);
- c. Tidak merupakan putusan bebas atau putusan lepas;
- d. Diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya.

Dalam tesis ini, teori Peninjauan Kembali (PK) atau *Herziening* yang akan digunakan sebagai pisau analisis pembahasan, yaitu teori *Herziening* menurut Tirtaamijaya (dalam Zainal Asikin, 2015) menjelaskan bahwa *Herziening* adalah “sebagai jalan untuk memperbaiki suatu putusan yang telah menjadi tetap sehingga tidak dapat diubah lagi dengan maksud memperbaiki suatu kealpaan hakim yang merugikan si terhukum, namun jika perbaikan itu hendak dilakukan maka ia harus memenuhi syarat, yakni ada sesuatu keadaan yang ketika dilakukan pemeriksaan oleh hakim, hakim tersebut tidak

²² P. Soeparman, *Pengaturan hak mengajukan upaya hukum peninjauan kembali dalam perkara pidana bagi korban kejahatan*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm.17.

²³ *Ibid.*, hlm.18.

mengetahuinya, dan jika ia mengetahui keadaan itu, maka akan memberikan putusan lain”.²⁴

Upaya hukum peninjauan kembali dimaksud sebagai upaya hukum luar biasa adalah karena upaya hukum yang terakhir yang dapat ditempuh terhadap pemeriksaan suatu perkara. Upaya hukum merupakan cara yang dapat dilakukan dalam pemeriksaan perkara yang diajukan ke pengadilan dengan harapan akan tercapainya tujuan hukum yaitu memperoleh keadilan mendapatkan manfaat atas penegakan hukum yang diharapkan.

Hal itu selaras dengan Pasal 263 ayat (1) KUHAP, yang rumusannya “Terhadap putusan pengadilan yang 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.” Merujuk pada ketentuan itu, maka PK merupakan upaya hukum yang disediakan untuk melawan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yang berisi pemidanaan.

2. Teori Kepastian Hukum, menurut Gustav Radbruch

Gustav Radbruch menyebutkan kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum, disamping keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum adalah kesesuaian normatif, baik terhadap ketentuan

²⁴ Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia, 2015), hlm.142.

dan putusan hakim. Kepastian hukum juga dapat dikatakan pelaksanaan tata kehidupan hukum yang jelas, konsisten, teratur dan tidak dapat dipengaruhi keadaan bersifat subyektif. Oleh karena itu, kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum merupakan bagian dari upaya mewujudkan keadilan.²⁵ Bentuk nyata kepastian hukum diwujudkan dalam norma, dilaksanakan oleh penegak hukum kepada siapapun juga, tanpa memandang status sehingga dengan adanya kepastian hukum maka setiap orang akan dapat memperkirakan, menerima konsekuensi yuridis dan sanksi apabila melakukan tindakan hukum tertentu.

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan hukum. Kata kepastian berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara *legal-formal*. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkrit menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya, dengan

²⁵ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 43.

pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.²⁶

Merujuk pada kedua teori tersebut di atas, diharapkan adanya pembaharuan hukum atas putusan MK Nomor 33/PUU-XIV/2016 dan Pasal 263 ayat (1) KUHAP. Hal tersebut sebagaimana diharapkan oleh Mahkamah Agung (MA) dalam putusannya Nomor 84 PK/Pid/2006 (Bukti P-14) yang menyatakan dalam pertimbangannya:

1. Bahwa Pasal 263 ayat (1) KUHAP telah menentukan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas dan lepas dari tuntutan hukum, terpidana dan ahli warisnya dapat mengajukan permintaan Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung;
2. Bahwa ketentuan tersebut telah mengatur secara tegas dan limitatif bahwa yang dapat mengajukan Peninjauan Kembali adalah Terpidana atau ahli warisnya. Hal ini berarti bahwa yang bukan terpidana atau ahli warisnya tidak dapat mengajukan Peninjauan Kembali;
3. Bahwa *due process of law* tersebut berfungsi sebagai pembatasan kekuasaan negara dalam bertindak terhadap warga masyarakat, dan bersifat normatif, sehingga tidak dapat ditafsirkan dan tidak dapat disimpangi, karena akan melanggar keadilan dan kepastian hukum;
4. Menimbang berdasarkan hal-hal tersebut disimpulkan bahwa Jaksa Penuntut Umum tidak dapat mengajukan permohonan Peninjauan Kembali atas putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap. Oleh karenanya apa yang dimohonkan oleh Jaksa Penuntut Umum merupakan kesalahan dalam penerapan hukum acara, sehingga permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan Jaksa Penuntut Umum haruslah dinyatakan tidak dapat diterima. Pertimbangan tersebut di atas mencerminkan asas legalitas dalam fungsi negatif yang membatasi kewenangan penegak hukum.

Oleh karena Pasal 263 ayat (1) KUHAP tidak menyebutkan Jaksa Penuntut Umum, maka hal itu berarti bahwa *Jaksa Penuntut Umum dilarang*

²⁶ Arief Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesian*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 411.

mengajukan permohonan Peninjauan Kembali. Esensi pertimbangan tersebut di atas sejalan dengan pandangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 120/PHP.BUP-XIV/2016 yang pada pokoknya menyatakan keharusan untuk menaati dan mematuhi Undang-undang, termasuk tetapi tidak terbatas pada Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. Meskipun putusan Mahkamah Agung telah menyatakan Jaksa Penuntut Umum tidak berwenang mengajukan Peninjauan Kembali, namun sampai saat ini masih banyak ditemukan Jaksa Penuntut Umum yang mengajukan Peninjauan Kembali. Untuk itu diperlukan peran serta Mahkamah Konstitusi bersama-sama dengan Mahkamah Agung dalam mencegah pelanggaran Undang-undang, yakni pengajuan Peninjauan Kembali (PK) oleh Jaksa Penuntut Umum terhadap putusan bebas atau lepas dari tuntutan hukum, dengan cara memberikan tafsir konstitusional terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHAP agar memberikan kepastian hukum dan menutup penafsiran yang merugikan hak-hak masyarakat pencari keadilan.

E. Kerangka Konseptual

Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadang menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep ialah “memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandangan praktis dan sudut

pengetahuan dalam pikiran dan atribut-atribut tertentu”.²⁷ Penggabungan itu memungkinkan ditentukannya arti kata-kata secara tepat dan menggunakannya dalam proses pikiran.

Konsepsional penting dirumuskan agar tidak adanya kesalahpahaman dalam mengartikan maksud penulisan. Konsepsional ini merupakan alat yang dipakai oleh hukum disamping yang lainnya, seperti asas dan standar. Oleh karenanya kebutuhan untuk membentuk konsepsional merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasakan penting dalam hukum. Konsepsional adalah “Suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran peneliti untuk keperluan analisa”.²⁸

Dalam penelitian hukum, adanya kerangka konsepsional dan landasan atau kerangka teoritis menjadi syarat yang sangat penting. Dalam kerangka konsepsional diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum. Pengertian-pengertian dimaksud meliputi :

1. Pengertian Peninjauan Kembali (PK)

Peninjauan kembali atau disingkat PK adalah suatu upaya hukum yang dapat ditempuh oleh terpidana (orang yang dikenai 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

²⁷ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2008), hlm.306.

²⁸ Aminuddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 48-49.

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 (MA). PK tidak dapat ditempuh terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap apabila putusan tersebut menyatakan bahwa terdakwa bebas.²⁹

Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) Bab XVIII Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, Peninjauan Kembali merupakan salah satu upaya hukum luar biasa dalam sistem peradilan di Indonesia.³⁰ Upaya hukum luar biasa merupakan pengecualian dari upaya hukum biasa yaitu persidangan di Pengadilan Negeri, sidang banding pada Pengadilan Tinggi, dan kasasi di Mahkamah Agung. Dalam upaya hukum biasa, kasasi Mahkamah Agung merupakan upaya terakhir yang dapat ditempuh untuk mendapatkan keadilan bagi para pihak yang terlibat dalam suatu perkara.³¹ Putusan kasasi Mahkamah Agung bersifat akhir, mengikat, dan berkekuatan hukum tetap.³² PK dapat diajukan terhadap putusan kasasi Mahkamah Agung apabila pada putusan sebelumnya diketahui terdapat kesalahan atau kekhilafan hakim dalam memutus perkara

²⁹ M Yahya Harahap, "Ruang Lingkup Peninjauan Kembali". Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 607.

³⁰ M Yahya Harahap, "Upaya Hukum Luar Biasa". Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali). (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 224-226.

³¹ *Op.cit.*, hlm.610.

³² *Op.cit.*, hlm.227.

ataupun terdapat bukti baru yang belum pernah diungkapkan dalam persidangan.

2. Pengertian Pembaharuan Hukum

Berbicara pembaharuan hukum maka pembaharuan yang dimaksudkan adalah pembaharuan sistem hukum secara keseluruhan. Karena luasnya cakupan sistem hukum, maka dalam tulisan ini hanya dibatasi pada salah satu elemen hukum yakni substansi/materi hukum. Namun demikian, dalam uraian berikutnya istilah “pembaharuan hukum” tetap dipertahankan yang sebenarnya mengandung makna yang lebih khusus atau sepadan dengan istilah “*pembentukan hukum*”.

Dalam prosesnya, pembangunan ternyata ikut membawa konsekuensi terjadinya perubahan-perubahan atau pembaharuan pada aspek-aspek sosial lain termasuk didalamnya pranata hukum. Artinya, perubahan yang dilakukan (dalam bentuk pembangunan) dalam perjalanannya menuntut adanya perubahan-perubahan dalam bentuk hukum. Perubahan hukum ini memiliki arti yang positif dalam rangka menciptakan hukum baru yang sesuai dengan kondisi pembangunan dan nilai-nilai hukum masyarakat.

Pada satu pihak, pembaharuan hukum merupakan upaya untuk merombak struktur hukum lama (struktur hukum pemerintahan penjajah) yang umumnya dianggap bersifat eksploitatif dan diskriminatif. Sedangkan pada pihak lain, pembaharuan hukum

dilaksanakan dalam kerangka atau upaya memenuhi tuntutan pembangunan masyarakat.

Bidang hukum diakui memiliki peran yang sangat strategis dalam memacu percepatan pembangunan suatu negara. Usaha ini tidak semata-mata dalam rangka memenuhi tuntutan pembangunan jangka pendek tetapi juga meliputi pembangunan menengah dan jangka panjang. Meskipun disadari, setiap saat hukum bisa berubah sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang menghendakinya.

Di negara-negara berkembang, pembaharuan hukum merupakan prioritas utama. Oleh karenanya, di negara-negara berkembang ini pembaharuan hukum senantiasa mengesankan adanya peranan ganda, yaitu :³³

- a. Merupakan upaya untuk melepaskan diri dari lingkaran struktur hukum kolonial. Upaya tersebut terdiri atas penghapusan, penggantian, dan penyesuaian ketentuan hukum warisan kolonial guna memenuhi tuntutan masyarakat nasional.
- b. Pembaharuan hukum berperan dalam mendorong proses pembangunan, terutama pembangunan ekonomi yang memang diperlukan dalam rangka mengejar ketertinggalan dari negara-negara maju, dan yang lebih penting adalah demi peningkatan kesejahteraan masyarakat warga negara.

Sedangkan pembaharuan hukum pidana Indonesia didasarkan pada alasan-alasan, sebagai berikut :³⁴

- a. KUHP dipandang tidak lagi sesuai dengan dinamika perkembangan hukum pidana nasional Indonesia.
- b. Perkembangan hukum pidana diluar KUHP, baik berupa hukum pidana khusus maupun hukum pidana administrasi telah

³³ M. Lubis, “Catatan Kecil Seputar Hukum di Indonesia”, <http://artoning.blogspot.com/2016/06/fungsi-pembaharuan-hukum.html>, diakses tanggal 23 Mei 2021.

³⁴ *Ibid.*,

menggeser keberadaan sistem hukum pidana dalam KUHP. Keadaan ini telah mengakibatkan terbentuknya lebih dari satu sistem hukum pidana yang berlaku dalam sistem hukum pidana nasional.

- c. Dalam beberapa hal telah juga terjadi duplikasi norma hukum pidana antara norma hukum pidana dalam KUHP dengan norma hukum pidana dalam Undang-undang di luar KUHP.

3. Pengertian Tujuan / Cita Hukum

Menurut Gustav Radbruch, dikutip oleh Prof. Satjipto Rahardjo, terdapat 3 (tiga) tujuan hukum, bahwa dalam hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya yang meliputi Keadilan, Kegunaan/ Kemanfaatan, dan Kepastian hukum, sebagai berikut penjelasannya :³⁵

1) Keadilan,

Di dalam keadilan terdapat aspek filosofis yaitu norma hukum, nilai, keadilan, moral, dan etika. Hukum sebagai pengemban nilai keadilan, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif dan tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.

2) Kepastian,

Kepastian hukum itu adalah kepastian Undang-undang atau peraturan, segala macam cara, metode dan lain sebagainya harus berdasarkan Undang-undang atau peraturan. Di dalam kepastian hukum terdapat hukum positif dan hukum tertulis. Hukum tertulis ditulis oleh lembaga yang berwenang, mempunyai sanksi yang tegas, sah dengan sendirinya ditandai dengan diumumkannya di Lembaga Negara.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

3) Kemanfaatan,

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm.19.

Bekerjanya hukum di masyarakat efektif atau tidak. Dalam nilai kemanfaatan, hukum berfungsi sebagai alat untuk memotret fenomena masyarakat atau realita social, dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat. Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Diantara ketiga nilai dasar (keadilan, kepastian, dan kemanfaatan) terdapat suatu *Spannung-sverhaltnis* (ketegangan), oleh karena diantara ketiga nilai dasar hukum tersebut masing-masing mempunyai tuntutan yang berbeda satu sama lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan.

Menurut Radbruch, jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, kita harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa Radbruch menempatkan nilai keadilan lebih utama daripada nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum dan menempatkan nilai kepastian hukum dibawah nilai kemanfaatan hukum.

4. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, kelembagaan atau pejabat pembentuk

yang tepat yang merupakan lembaga kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan negara, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.³⁶

Materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik harus mengedepankan cita hukum Indonesia dalam mengambil gagasan untuk terwujudnya kepastian yang berkeadilan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berpedoman beberapa hal, meliputi *Pertama* adalah ideologi bangsa yaitu Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila. *Kedua* adalah Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila. *Ketiga* adalah asas-asas negara berdasar atas hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar konstitusi.

³⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, dalam Jurnal PERSPEKTIF, Volume XXI No.3 Tahun 2016 Edisi September, hlm.223-224.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:³⁷

- a. Asas kejelasan tujuan. Asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Asas ini mengartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- d. Asas dapat dilaksanakan. Asas ini mengartikan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. Asas kejelasan rumusan. Asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Asas keterbukaan. Asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

³⁷ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam Tesis ini kedepannya adalah penelitian hukum normatif, yaitu teknik penelitian yang berpedoman pada beberapa asas hukum, kaidah hukum dan prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan, yang diharapkan dapat menjawab terhadap isu hukum yang terjadi. Isu hukum yang dimaksud peneliti adalah problematika dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 33/PUU-XIV/2016.

2. Sumber Bahan Hukum

Upaya pencarian dan pengumpulan bahan penelitian ini adalah dengan melakukan penelusuran pada perpustakaan-perpustakaan, instansi-instansi terkait, media elektronik maupun media surat kabar, berupa bahan hukum (primer, sekunder dan tersier) yang relevan dengan topik permasalahan.

3. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian akan dilakukan analisis dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Identifikasi fakta-fakta hukum yang relevan dengan isu hukum;
- b) Kumpulkan bahan-bahan hukum;
- c) Penelaahan terhadap isu hukum yang dirumuskan;
- d) Menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum yang dirumuskan;
- e) Memberikan saran masukan sebagai solusi dari kesimpulan.

Adapun bahan hukum yang akan dikaji dan dianalisis di dalam Tesis ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 33/PUU-XIV/2016, dan penafsiran Pasal 263 ayat (1) KUHAP serta putusan MA Nomor 55 PK/Pid/1996 dan putusan MA Nomor 3 PK/Pid/2001.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam memahami makna dari Tesis ini, penulis membagi sistematika penulisan Tesis menjadi 5 (lima) bab, berikut ini :

Bab I: Pendahuluan, berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II: Tinjauan Pustaka terdiri dari pengertian peninjauan kembali (PK) dan ruang lingkupnya, pihak yang berwenang mengajukan peninjauan kembali, alasan mengajukan peninjauan kembali, pengertian Mahkamah Konstitusi (MK) dan kedudukan serta fungsi Mahkamah Konstitusi, kewenangan Mahkamah Konstitusi, dan kekuasaan putusan Mahkamah

Konstitusi.

Bab III: Metode Penelitian terdiri dari tipe penelitian, sifat penelitian, sumber data penelitian, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

Bab IV: Hasil Temuan Penelitian dan Pembahasan. Bab keempat merupakan jawaban dari perumusan masalah, yang mencakup *pertama*, penerapan upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK) bagi Jaksa Penuntut Umum setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016. *Kedua*, dampak penegakan hukum di Indonesia setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016.

Selanjutnya dari pembahasan kedua permasalahan tersebut, penulis akan menganalisisnya dengan memanfaatkan teori *Herziening* atau Peninjauan Kembali (PK) menurut Tirtaamijaya, dan teori Kepastian Hukum menurut Gustav Radbruch, agar dapat mengetahui kepastian hukum dalam pengajuan PK apakah menjadi wewenang Penuntut Umum atau wewenang Terpidana/Ahli warisnya, di dalam perkara pidana.

Bab V: Penutup, merupakan bab terakhir yang berisi simpulan dan saran.