



### Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia

**Hendra Catur Putra:** Kejaksaan Tinggi Jambi, Provinsi Jambi. [Hendracatur84@gmail.com](mailto:Hendracatur84@gmail.com)

#### ARTICLE INFO

##### Article history:

Received 2023-03-15

Received in revised form

2023-04-01

Accepted 2023-04-09

##### Keywords:

Sema, Hierarki, Perundang-Undangan.

##### DOI:

<https://doi.org/10.19109>

##### How to cite item:

**Hendra Catur Putra.** Kedudukan Sema Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Elqonun*, 1 (2).  
doi:

#### Abstract

Kedudukan Sema dalam sistem hierarki perundang-undangan di Indonesia yang diterapkan dalam putusan perkara tindak pidana narkoba Pengadilan Negeri Lahat yang penulis pegang sebagai Penuntut Umum. Majelis Hakim memvonis terdakwa dengan Pasal 112 ayat (1) UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika sesuai tuntutan Penulis. Namun, hukuman yang dijalani terdakwa hanya 10 (sepuluh) bulan, jauh di atas minimal hukuman Pasal 112 ayat (1) UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, yakni 4 (empat) tahun. Majelis Hakim menjatuhkan vonis tersebut berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2015, dimana Hakim boleh memutus perkara narkoba di bawah minimal. Timbul permasalahan yang harus dianalisa, yaitu: (1) Apa Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam hukum positif di Indonesia? (2) Apakah Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 bisa dikategorikan sebagai peraturan kebijakan. Metode penelitian ini yaitu penelitian normatif, dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian melihat bahwa, Pertama Surat Edaran Mahkamah Agung tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2023 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan; Kedua, Surat Edaran Mahkamah Agung adalah bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi, bilamana Surat Edaran Mahkamah Agung telah dibawa ke luar dari area Mahkamah Agung, hal tersebut telah menyalahi asas *Lex Superior derogat legi inferior*, dimana hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang rendah.

## A. Pendahuluan

Hadirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika menunjukkan bahwa narkotika tidak boleh digunakan di luar kepentingan tersebut dan hanya dapat digunakan oleh dokter atau pakar kesehatan yang telah resmi dengan dosis yang tepat. Hal tersebut juga diperjelas dengan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 bahwa, "Narkotika hanya dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi". Permasalahan yang banyak terjadi adalah penyalahgunaan atau pecandu narkotika menggunakannya di luar kepentingan atau kebutuhan medis, bahkan terkadang melebihi dosis yang dapat diterima oleh tubuh sehingga menyebabkan overdosis. Penyalahgunaan narkotika dapat menyebabkan rusaknya ketahanan masyarakat, bangsa, dan negara. Pihak-pihak yang menyalahgunakan narkotika menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 terdiri dari pecandu narkotika yang diatur dalam Pasal 1 angka 13 dan penyalah guna yang diatur dalam Pasal 1 angka 15. Pecandu Narkotika adalah orang yang menggunakan atau menyalahgunakan Narkotika dan dalam keadaan ketergantungan pada Narkotika, baik secara fisik maupun psikis. Penyalah Guna adalah orang yang menggunakan Narkotika tanpa hak atau melawan hukum. Faktor-faktor penyebab terjadinya tindak pidana narkotika dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berasal dari hal-hal dalam diri pelaku tindak pidana narkotika, seperti jiwa yang goncang dan rasa putus asa yang memerlukan rasa ketenangan, keamanan, kenyamanan terhadap diri pelaku sehingga dapat menghilangkan perasaan gelisah dan putus asa yang dirasakan. Faktor eksternal berasal dari hal-hal diluar diri pelaku tindak pidana narkotika, seperti pergaulan, pengaruh lingkungan, dan tekanan atau desakan dari pihak-pihak tertentu.

Pelaku maupun korban dari penyalahgunaan narkotika berasal dari seluruh golongan dan usia, baik dari anak-anak, remaja, hingga dewasa. Penyebaran obat-obatan

terlarang telah menyebar dan meluas di seluruh penjuru dunia. Kecanggihan dan kemudahan sarana transportasi maupun teknologi sangat memudahkan perkembangan penyalah-gunaan narkotika. Alat komunikasi yang semakin canggih merupakan salah satu sarana yang dapat mempermudah proses penyalahgunaan narkotika karena dapat dilakukan di mana saja dan kapan saja. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cepat dan mudah terutama dengan internet.

Pemerintah telah melakukan banyak upaya dalam memberantas kejahatan narkotika, tetapi penyalahgunaan obat-obatan terlarang ini masih sulit dikendalikan. Tidak hanya dibutuhkan peran dari pemerintah saja dalam menanggulangi dan memberantas penyalahgunaan narkotika, melainkan juga diperlukan campur tangan dan kerjasama dari masyarakat. Partisipasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat dapat mempermudah proses pemberantasan kejahatan narkotika yang merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

Seseorang yang telah menjadi penyalahguna maupun pecandu narkotika dapat mengikuti rehabilitasi medis dan atau juga dapat dipidana sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009. Penjatuhan hukuman yang diberikan terhadap penyalahguna narkotika berbeda-beda sesuai dengan dakwaan Jaksa Penuntut Umum dan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, selama tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang digunakan. Hakim mempunyai pertimbangan yang menjadi alasan penjatuhan putusan yang diberikan dan berapa lama pidana penjara yang akan dijatuhkan kepada terdakwa. Kebebasan yang dimiliki hakim itu tidak mutlak, oleh karena itu ada ketentuan minimum maupun maksimum pidana terhadap hukuman yang akan dijatuhkan kepada terdakwa sesuai ketentuan dalam undang-undang. Kebebasan yang tidak mutlak merupakan suatu hal yang sangat penting untuk mencegah kesewenang-wenangan dan penting dalam menjamin kepastian hukum.

Ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan dasar yang harus digunakan oleh

hakim dalam mengadili suatu perkara dalam persidangan karena berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat KUHP) menentukan bahwa, “Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada”. Setiap orang yang melakukan perbuatan pidana yang dilarang dan telah diatur oleh peraturan perundang-undangan akan dijatuhi pidana sesuai undang-undang yang mengaturnya. Ketentuan minimum pidana khusus yang telah diatur dalam undang-undang merupakan batas minimal hakim dalam menjatuhkan putusan sehingga hakim tidak dapat menjatuhkan hukuman kepada terdakwa di bawah ketentuan minimum tersebut. Begitu pula sebaliknya, hakim juga tidak dapat menjatuhkan putusan melebihi ketentuan maksimum yang telah diatur dalam undang-undang. Pengaturan mengenai ketentuan minimum bertujuan untuk memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana, sedangkan ketentuan maksimum bertujuan untuk menghindari dan mencegah tindakan hakim yang sewenang-wenang dalam menjatuhkan putusan. Ketentuan minimum maupun maksimum pidana khusus dapat mewujudkan tujuan hukum yaitu memberikan kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum. Tujuan hukum tidak dapat tercapai apabila ketentuan peraturan perundang-undangan disimpangi karena pada dasarnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan prinsip dari negara hukum dan bertujuan untuk memberi perlindungan hukum bagi masyarakat.

Hal yang khusus dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika adalah diterapkannya pemberatan sanksi pidana salah satunya dalam bentuk sanksi pidana minimum khusus dengan tujuan untuk memberikan efek jera terhadap para pelakunya. Dapat diketahui bahwa hukum pidana dikatakan sebagai *ultimum remedium*, karena sanksi pidana ditempatkan sebagai sanksi paling akhir dibandingkan sanksi-sanksi yang lain dalam penegakan hukum. Hal ini dimaksudkan bahwa jika terjadi suatu

pelanggaran hukum, maka ada langkah atau tingkatan yang dapat diberikan sebagai sanksi sebelum sanksi pidana diberikan. Apabila suatu perkara dapat diselesaikan melalui jalur lain (kekeluargaan, negosiasi, mediasi, perdata, ataupun hukum administrasi) hendaklah jalur tersebut terlebih dahulu dilalui, baru kemudian dipilih hukum pidana sebagai alat terakhir. Sehingga dengan pemberian sanksi pidana dalam penyalahgunaan narkotika dianggap sangat sebanding antara implikasi penyalahgunaan dan cara penanggulangannya.

Namun pada tanggal 29 Desember 2015 Mahkamah Agung mengeluarkan aturan tentang Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat SEMA) Nomor. 3 Tahun 2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. SEMA ini menyebutkan bahwa dalam perkara narkotika pada pasal 111 dan 112 Undang-undang Narkotika, hakim bisa menjatuhkan putusan di bawah minimal ancaman pidana dalam Undang-Undang Narkotika. Sehingga adanya SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tersebut menjadi dasar hakim bisa menyimpangi Undang-Undang Narkotika dengan menjatuhkan putusan perkara Narkotika di bawah ketentuan Undang-undang tersebut<sup>1</sup>. Berikut ini merupakan contoh kasus yang terjadi karena hakim menggunakan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 sebagai dasar pembuatan putusan dan mengesampingkan Undang-undang Narkotika, yakni pada perkara yang terjadi di wilayah Pengadilan Negeri Lahat Provinsi Sumatera Selatan.

Hal ini berkaitan dengan perkara Tindak Pidana Narkotika berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Lahat Nomor :66/Pid.Sus/2019/PN.Lht tanggal 15 Mei 2019. Kasus tersebut berawal dari seorang terdakwa yang bernama LEONARDO ditangkap oleh petugas kepolisian dari Polres Empat Lawang yang menemukan barang bukti berupa 1 (Satu) paket kecil yang di bungkus plastik klip transparan, yang didalamnya terdapat Kristalkristal putih diduga Narkotika jenis shabu dengan berat Bruto 0,82 Gram di dalam

<sup>1</sup> Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat SEMA) Nomor. 3 Tahun 2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar

Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

sandaran jok mobil truk yang dikendarai terdakwa. Berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan Tersangka di dalam Berkas Perkara, Terdakwa tidak mengakui kepemilikan narkoba jenis sabu-sabu tersebut.

Jaksa penuntut umum mendakwa terdakwa dengan dakwaan tunggal, yaitu Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 dan menuntut terdakwa dipidana penjara selama 4 (empat) tahun dan 6 (enam) bulan dikurangi selama berada dalam tahanan, serta denda sebesar Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah) subsidiair 2 (dua) bulan penjara. Selanjutnya terhadap tuntutan Jaksa Penuntut Umum tersebut, Hakim menjatuhkan pidana penjara selama 10 (sepuluh) bulan.

Putusan hakim atas kasus tersebut tidak dapat memberikan kepastian hukum karena tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang digunakan yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009. Majelis hakim Pengadilan Negeri Lahat berpendapat bahwa hakim bisa menjatuhkan putusan di bawah aturan minimal pidana dalam Undang-undang berdasarkan SEMA Nomor. 3 Tahun 2015. Dalam perkara ini, sikap Jaksa Penuntut Umum adalah tidak menerima putusan hakim Pengadilan Negeri Lahat, sehingga Jaksa Penuntut Umum mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Palembang untuk memperoleh keadilan.

Terbitnya SEMA Nomor 3 tahun 2015 bisa dikatakan menyimpangi aturan pidana minimal dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkoba sehingga hal ini juga menyimpangi Asas hukum yang berlaku di Indonesia yaitu Asas *Lex Superior derogat Legi Inferiori*, dimana aturan hukum yang lebih tinggi mengalahkan aturan hukum yang lebih rendah. Disisi lain, hal ini juga menimbulkan kesimpangsiuran bagi para Penegak Hukum antara lain Jaksa Penuntut Umum, Penasihat Hukum maupun Hakim itu sendiri. Aturan manakah yang harus ditaati untuk pedoman penyelesaian perkara Narkoba karena sesuai dengan namanya, yaitu Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor. 3 Tahun

2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan hanya berlaku secara intern pada satu kalangan penegak hukum saja (Hakim), sedangkan bagi Jaksa Penuntut Umum tetap berpedoman pada Undang-undang Nomor. 35 tahun 2009 tentang Narkoba, sehingga tidak ada kesatuan sikap dalam penyelesaian Tindak Pidana Narkoba. Hal ini jelas menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum tentang pengaturan pidana Narkoba, karena jika kembali lagi pada konsep dasar yakni Asas Legalitas, maka SEMA Nomor. 3 tahun 2015 ini telah memuat hal yang bertentangan dengan Asas Legalitas.

## B. Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Maksudnya adalah penelitian ini merupakan penelitian yang menggambarkan, menjelaskan, menganalisis asas kepastian hukum terkait dengan Kedudukan Sema dalam Sistem Hierarki Perundang-undangan di Indonesia. Peter Mahmud Marzuki juga menegaskan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Di sinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut<sup>2</sup>. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan digunakan dalam penelitian ini karena meneliti Norma hukum dalam suatu peraturan undang-undang. Oleh karena itu, maka perlu dilakukan penganalisaan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan perundang-undangan. Mengingat penelitian ini meneliti antara norma hukum pidana, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkoba dan SEMA Nomor 3 Tahun 2015, maka pendekatan perundang-undangan ini menjadi relevan. Cara pendekatan (*approach*)

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016. 60.

yang digunakan dalam penelitian hukum normatif akan memungkinkan peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lainnya untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Kemudian menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) yaitu metode pendekatan masalah dengan menelaah dan mengkaji kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi dengan cara menginventarisir kasus-kasus yang berkaitan<sup>3</sup>. Pendekatan kasus ini akan dilakukan dengan cara menginventarisir kasus-kasus tindak pidana narkoba yang mendasarkan putusan hakim pada SEMA Nomor 3 tahun 2015 dan menjatuhkan amar putusan dibawah ancaman pidana minimal dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkoba.

### C. Pembahasan

#### 1. Lembaga Mahkamah Agung

Mahkamah Agung adalah badan peradilan tertinggi. Walaupun Mahkamah Agung bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, bukanlah berarti tidak ada kerjasama antar lembaga-lembaga negara. Mahkamah Agung dan peradilan lainnya adalah lembaga negara yang bergerak di lapangan yang bersifat teknis-yuridis dari semua bidang hukum<sup>4</sup>. Mahkamah Agung adalah peradilan kasasi dan mengawasi peradilan bawahan lainnya. Kepada Mahkamah Agung mungkin pula untuk diberikan wewenang menguji keserasian peraturan hukum, baik secara formal maupun materiil. Mengenai hak menguji atas peraturan hukum dari MA atau lembaga-lembaga negara lainnya sebenarnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tidak mengatur secara tegas. Dalam hal ini kita harus menafsirkan UUD NRI 1945 secara keseluruhan, baik dari ketentuan-ketentuannya itu sendiri maupun dari sistem

atau landasan yang dianut. UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara ialah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, di samping Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain bahwa reformasi di bidang hukum (amandemen UUD NRI 1945) telah menempatkan Mahkamah Agung tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanya salah satu pelaku kekuasaan kehakiman<sup>5</sup>.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang ataupun subjek hukum lainnya<sup>6</sup>. UUD 1945 sebelum perubahan, menggariskan Mahkamah Agung sebagai satu-satunya pelaksana kekuasaan kehakiman bersama-sama badan-badan peradilan lainnya, disamping sebagai pengadilan negara tertinggi. Namun setelah perubahan ketiga UUD NRI 1945, Mahkamah Agung tidak lagi menjadi satu-satunya pelaksana kekuasaan kehakiman dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung pada hakikatnya adalah '*court of justice*', sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah '*court of law*'. Yang satu mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang lainnya mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri.

Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa: "Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus: a. permohonan kasasi; b. sengketa tentang kewenangan mengadili; c. permohonan

<sup>3</sup> *Ibid*, 93.

<sup>4</sup> Hasan Zaini Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985. 271.

<sup>5</sup> Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2011. 83.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", dalam <http://www.jimlyaschool.com>, diakses pada tanggal 08 Pebruari 2021.

peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap<sup>7</sup>.”

Kewenangan MA juga diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, berdasarkan ketentuan tersebut MA mempunyai wewenang:

- a. Mengadili pada tingkat kasasi;
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan
- c. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang<sup>8</sup>.

## 2. Produk Hukum Mahkamah Agung

Melihat produk-produk hukum Mahkamah Agung (MA), kita harus melihat bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur dan memberi kewenangan kepada MA. Pasal 24 A UUD NRI 1945 mengatur MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan undang-undang. Adapun produk hukum Mahkamah Agung sebagai berikut:

- a. Peraturan MA atau PERMA pada dasarnya adalah bentuk peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara.
- b. Fatwa MA berisi pendapat hukum MA yang diberikan atas permintaan lembaga negara.
- c. Surat Keputusan Ketua MA atau SK KMA adalah surat keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan Ketua MA mengenai satu hal tertentu.
- d. Surat Edaran MA atau SEMA adalah bentuk edaran pimpinan MA ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi<sup>9</sup>.

Mahkamah Agung Republik Indonesia (disingkat MA RI) adalah lembaga tinggi

negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Agung menyatakan badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara<sup>10</sup>.

Mahkamah Agung (MA) sebagai salah satu puncak kekuasaan kehakiman serta merupakan peradilan negara tertinggi mempunyai posisi dan peran strategis di bidang kekuasaan kehakiman karena tidak hanya membawahi empat lingkungan peradilan tetapi juga manajemen di bidang administratif, sumber daya manusia, finansial serta sarana dan prasarana.

Kebijakan satu atap memberikan tanggung jawab dan tantangan bagi lembaga ini karena MA dituntut untuk menunjukkan kemampuannya mewujudkan organisasi lembaga yang profesional, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Sebagai konsekuensi penyatuan atap, tanggung jawab MA tercantum dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah direvisi oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, serta diperbaiki kembali melalui Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman<sup>11</sup>.

Justifikasi tersebut juga termuat dalam berbagai undang-undang, yaitu antara lain melalui: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang MA, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-

<sup>7</sup> Lihat Pasal 28 Ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 24A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

<sup>9</sup> Henry P. Panggabean, “Kekuatan Hukum Produk-produk Hukum MA (Perma, SEMA, Fatwa, SK KMA)”, dalam <http://www.hukumonline.com>, diakses pada tanggal 09 Pebruari 2021.

<sup>10</sup> Bambang Waluyo, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992. 11.

<sup>11</sup> Komisi Yudisial, *Hakim: Menjaga Kehormatan Di Tengah Cercaan, Kisah-Kisah Hakim Inspiratif*, Jakarta: Komisi Yudisial, 2012. 13.

Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama.

Terdapat tiga kewenangan utama MA. Pertama, mengadili perkara pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA. Kedua, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Ketiga, mempunyai kewenangan lainnya yang diamanatkan oleh undang-undang<sup>12</sup>.

Selain itu, MA dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan, serta berwenang memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili, dan memeriksa permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi. Tugas dan peran MA menjadi semakin menantang, ketika kian banyak pengadilan khusus dibentuk di bawah suatu lingkungan peradilan, antara lain: Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Anak, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi<sup>13</sup>. Berbagai dinamika yang secara intensif berkembang harus dihadapi MA dengan langkah persuasif, antisipatif, dan tindakan korektif. Misalnya, MA harus melakukan langkah konkrit, berkaitan dengan adanya upaya dan kebijakan yang lebih serius mengenai pemberantasan mafia hukum di peradilan melalui pembentukan Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum sejak 30 Desember 2009 di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

### 3. Kedudukan Hukum Sema Dalam Hukum Positif Di Indonesia

Dalam suatu negara hukum maka keberadaan lembaga peradilan menjadi sangat penting. Dikarenakan penyelesaian sengketa hukum hanya dapat dilakukan di dalam

lembaga peradilan. Hal ini juga sebagai perwujudan dari diterapkannya prinsip pemisahan kekuasaan dalam negara hukum. Idealya lembaga peradilan hanya menerapkan Undang-Undang, dalam pengertian apakah ada ketentuan dalam peraturan-perundang-undangan yang dilanggar. Namun demikian pada kenyataannya perkembangan undang-undang sebagai dasar hukum terkesan lamban. Bahkan hukum yang dibentuk untuk menciptakan ketertiban masyarakat, terkadang tidak lagi mencerminkan rasa keadilan rakyat. Atau bagaimana jika sebuah undang-undang sebagai sebuah sumber hukum mengalami ketidakjelasan atau menimbulkan penafsiran ganda. Di sinilah Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga peradilan tertinggi di Indonesia harus menentukan sikap dan memberikan jawaban yang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat<sup>14</sup>.

Namun peraturan yang dibentuk Mahkamah Agung tentu tidak dapat disamakan dengan peraturan yang dibentuk lembaga legislatif. Mahkamah Agung hanya dapat membentuk peraturan apabila Undang-Undang kurang jelas atau tidak mengatur. Tetapi hal ini tidak mutlak dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Kita pasti masih mengingat SEMA Nomor 3 tahun 1963, dimana SEMA tersebut membatalkan beberapa Pasal dalam *Burgelijk Wetboek* (BW). Dalam SEMA tersebut, Mahkamah Agung menjelaskan bahwa Pasal-Pasal yang dibatalkan tersebut sudah tidak memenuhi rasa keadilan rakyat Indonesia. Hal ini dapat kita pahami, dikarenakan BW merupakan produk hukum Belanda yang telah dirubah dari aslinya untuk kepentingan menjajah rakyat Indonesia. Tetapi jika ditinjau dari ilmu perundang-undangan tentu hal ini menjadi sebuah persoalan yang tidak sederhana.

Hal ini dikarenakan bukan saja Undang-Undang dibatalkan oleh peraturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung, tetapi juga dikarenakan SEMA sendiri bersifat peraturan kebijakan dengan beberapa alasan pertama,

<sup>12</sup> Salim dan Nurbaidi ES, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013. 183.

<sup>13</sup> Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, *Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006. 19.

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002. 23.

dilihat dari bentuknya Surat Edaran Mahkamah Agung tidak memiliki bentuk formal yang serupa dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Umumnya Peraturan Perundang-Undangan memiliki bagian-bagian pembentuk seperti Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup. Bagian-bagian tersebut tidak utuh kita jumpai dalam Surat Edaran Mahkamah Agung sehingga dari segi formal dapat kita tarik asumsi bahwa SEMA bukanlah sebuah Peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya, pada bagian penjelasan Pasal 79 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menyebutkan: "Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan Undang-undang ini Mahkamah Agung berwenang menentukan pengaturan tentang cara penyelesaian suatu soal yang belum atau tidak diatur dalam Undang-undang ini." Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dan tidaklah sama dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-undang (legislatif). Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan Undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya ataupun pembagian beban pembuktian. Kewenangan yang dimiliki Mahkamah Agung dalam membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan dituangkan dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung (PERMA).

Dengan kata lain, fungsi Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) adalah untuk menyelenggarakan aturan lebih lanjut atau mengisi kekosongan aturan yang berkaitan dengan lembaga peradilan dan hukum acara. Contohnya, PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan sebagai pengisi kekurangan hukum, dan PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Class Action atau gugatan

perwakilan kelompok, sebagai pengisi kekosongan hukum.

PERMA jika ditinjau dari ketentuan yang digariskan dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dikategorikan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan: Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya pada Pasal 8 ayat (1), disebutkan: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Kemudian Pasal 8 ayat (2) memberikan batasan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat/lembaga tersebut dapat diakui keberadaannya, jika pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Bertitik tolak dari Pasal 8 ayat (1) dan (2) dan Pasal 79 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, menjelaskan bahwa PERMA termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Adapun SEMA, hanya sebatas bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi petunjuk, teguran ataupun peringatan sebagai bentuk bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan dan dalam rangka menjalankan fungsi

pengawasan. Petunjuk tersebut dapat berupa penjelasan atau penafsiran peraturan undang-undang agar tidak terjadi kekeliruan dalam memberikan keadilan dalam penyelenggaraan praktek. Berdasarkan analisis terhadap PERMA dari sudut teknik pembentukan dan kekuatan mengikatnya, dapat disimpulkan bahwa sebagai suatu peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga penyelenggara negara di bidang peradilan, PERMA memiliki norma hukum yang seharusnya terdapat di dalam suatu perundang-undangan yaitu perintah, larangan, pengizinan, pembebasan, bersifat umum, dan berlaku keluar. Disamping itu, dilihat dari kekuatan mengikatnya, terdapat PERMA yang mengikat baik secara eksternal maupun internal. Untuk PERMA yang bersifat internal, hal ini tidak sesuai karena PERMA diartikan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar, sebaliknya jika terdapat PERMA yang memiliki kekuatan mengikat secara internal itu bukanlah merupakan suatu perundang-undangan.

Dari uraian singkat terkait kekuasaan bebas yang dipaparkan penulis di atas, maka jelaslah bahwa konsep kekuasaan bebas (diskresi) adalah titik awal lahirnya suatu peraturan kebijakan. Asas diskresi merupakan dasar kewenangan bagi pejabat administrasi negara untuk menetapkan suatu kebijakan, SEMA yang diterbitkan oleh MA masuk ke dalam peraturan kebijakan, dan PERMA masuk dalam peraturan perundang-undangan. SEMA haruslah memperhatikan segala aspek dari isi peraturan kebijakannya agar tidak keluar dari koridor kekuasaan. SEMA hanya peraturan yang bersifat internal untuk badan peradilan dibawah yurisdiksi lingkungan Mahkamah Agung Pembentukan SEMA sendiri berasal dari wewenang MA untuk meminta keterangan dan memberikan petunjuk kepada Pengadilan di semua lingkungan peradilan di bawahnya.

Berdasarkan dasar pembentukannya, secara teori terdapat dua jenis SEMA, yaitu SEMA sebagai peraturan kebijakan dalam arti umum pada lingkup pemerintahan (eksekutif) dan SEMA dalam arti khusus pada lingkup lembaga yudikatif. SEMA dalam arti yang pertama didasarkan pada diskresi sebagaimana dinyatakan dalam Bab IV Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, contohnya seperti

SEMA 8/2020 tentang Pengaturan Jam Kerja Dalam Tatanan Normal Baru Pada Mahkamah Agung Dan Badan Peradilan Yang Berada Di Bawahnya. Sedangkan SEMA dalam arti kedua didasarkan pada Pasal 32 UU MA, di mana "Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya", contohnya seperti SEMA 2/2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Keputusan Ketua MA Nomor: 57/KMA/SK/IV/2016 mendefinisikan SEMA sebagai "bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi dan juga memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak". Berdasarkan definisi ini, materi SEMA adalah bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan yang bersifat administrasi peradilan (perkara) dan pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Administrasi peradilan (perkara) pada pokoknya adalah pengadministrasian hukum acara, sedangkan kalimat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak adalah kalimat terbuka (*open texture*) yang dapat ditafsirkan secara lebih luas, baik atas hukum materiil, hukum acara, maupun administrasi umum (perkantoran) pada MA dan badan peradilan di bawahnya. Sebagai bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, SEMA mengatur secara intern lembaga peradilan, tidak berlaku umum. Meski demikian, penerapan SEMA dapat berimplikasi kepada masyarakat umum. Perlu diketahui bahwa suatu PERMA dapat dilakukan pengajuan permohonan hak uji materiil (*judicial review*) ke MA. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Adapun SEMA tidak dapat diajukan *judicial review*, karena SEMA termasuk peraturan kebijakan/beleidsregel (SEMA 4/2014 pada Rumusan Kamar TUN). Meski demikian, apabila ada SEMA sebagai

penyelenggaraan fungsi pemerintahan di lingkup yudikatif sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (1) huruf b *jounto*. Bab VI UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka SEMA yang substansi normanya bersifat konkrit umum dapat digugat di PTUN. Penerbitan Surat Edaran tidak boleh bertentangan, mengalahkan ataupun mengubah suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi surat edaran merupakan kebijakan suatu pejabat tata usaha negara yang berfungsi sebagai bagian operasional dalam menjalankan atau melaksanakan tugas-tugas pemerintahan<sup>15</sup>.

Meskipun Surat Edaran bukan jenis peraturan-perundangan yang diakui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tak lantas berarti masyarakat tidak boleh mempersoalkannya. Warga negara berhak mempersoalkan aturan kebijakan yang dianggap merugikan sekalipun, misalnya batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ditemukan fakta bahwa Surat Edaran sudah beberapa kali dimohonkan uji ke Mahkamah Agung. Adakalanya tidak secara eksplisit disebut Surat Edaran, melainkan sebatas 'surat', tetapi dimaknai peraturan dilihat dari isinya, atau suatu 'keputusan' dilihat sebagai peraturan perundang-undangan karena isinya mengikat umum.

Peraturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung, tetapi memiliki relevansi hukum. Hal demikian memberikan peluang badan administrasi negara menjalankan kewenangan pemerintahan. Peraturan kebijakan mengandung suatu syarat pengetahuan yang tidak tertulis, artinya: pada saat terjadi keadaan khusus yang mendesak, badan administrasi negara dapat menyimpang dari peraturan kebijakan untuk kemaslahatan warga masyarakat. Van Kreveld menyebutkan tentang ciri-ciri dari sebuah peraturan kebijakan yaitu:

- a. Peraturan itu langsung ataupun tak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal, atau

UU yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain;

- b. peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang Peraturan itu, tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut;
- c. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu<sup>16</sup>.

Dengan demikian maka SEMA adalah salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung sebagai peraturan kebijakan. SEMA itu sendiri dibuat berdasarkan fungsi regulasi dan pertama kali dibentuk pada tahun 1951, Pada tahun 1950 SEMA telah dibuat untuk kontrol peradilan. SEMA Isi berkaitan dengan peringatan, menegur, petunjuk yang diperlukan dan berguna ke pengadilan di bawah Mahkamah Agung. SEMA berfungsi sebagai hal *beleidsregel* dari bentuk fuction formal. Namun jika SEMA dipakai sebagai rujukan putusan dalam persidangan hal tersebut justru dapat membuat suatu perkara khususnya Narkotika perbuatan yang dilakukan terdakwa dengan putusan yang dibuat oleh hakim menjadi tidak sesuai. Dalam perkara Narkotika ini pula merupakan *lex specialis* dan merupakan kejahatan yang luar biasa atau *Eksta Ordinary Crime* jangan sampai kejahatan yang luar biasa ini yang seharusnya proses dan pengangannya baik diluar maupun di dalam pengadilan harus ditindak dengan luar biasa justru malah memberi keleluasaan bagi pemakai maupun pengedar barang haram tersebut.

Peraturan yang dibuat Mahkamah Agung tentu tidak dapat disamakan dengan peraturan yang dibentuk lembaga legislatif. Mahkamah Agung hanya dapat membentuk peraturan apabila Undang-Undang kurang jelas atau tidak mengatur. Tetapi hal ini tidak mutlak

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGarfindo Persada, 2015. 183.

<sup>16</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan* Yogyakarta: Kanisius, 1998. 86.

dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. dikarenakan SEMA sendiri bersifat peraturan kebijakan dengan beberapa alasan pertama, dilihat dari bentuknya Surat Edaran Mahkamah Agung tidak memiliki bentuk formal yang serupa dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Umumnya Peraturan Perundang-Undangan memiliki bagian-bagian pembentuk seperti Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup, Bagian-bagian tersebut tidak utuh kita jumpai dalam Surat Edaran Mahkamah Agung sehingga dari segi formal dapat kita tarik asumsi bahwa SEMA bukanlah sebuah Peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya, dilihat dari segi penamaan "Surat Edaran", dalam buku Perihal Undang-Undang karya Prof. Jimly Asshidiqie Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation* Oleh karena itu, jika kita lihat dari segi penamaan dengan mengacuhkan dasar hukum keberlakuan tiap-tiap surat edaran. Maka dapat diasumsikan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung adalah sebuah peraturan kebijakan<sup>17</sup>.

Dalam kaitan penjelasan diatas hal tersebut juga berkaitan dengan *asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*, Asas merupakan dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan di dalam menerapkan perundang-undangan. Padanan kata asas ini adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Dalam hal aturan perundang-undangan tentunya semakin hari atau dari masa ke masa akan semakin usang. Semakin usangnya peraturan perundang-undangan ini disebabkan oleh perkembangan zaman yang tidak terduga, sehingga dengan perkembangan zaman tersebut ada hal-hal yang tidak bisa dijangkau lagi oleh peraturan perundang-undangan yang lama. Undang-undang yang lama harus diperbaharui atau dirubah sama sekali. Perubahan ini tentunya tadi berdasarkan perkembangan zaman.

Perkembangan yang semakin canggih dan maju dengan semua teknologinya yang semakin inovatif mengharuskan aturan hukum menyesuaikan diri. Penyesuaian ini dilakukan oleh lembaga legislatif yang nantinya akan dibahas dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang. rancangan undang-undang tersebut kemudian disepakati bersama-sama baik dengan anggota legislatif lainnya ataupun bersama dengan Presiden. Hal di dalamnya yang perlu digaris bawahi adalah kebaruan dari fenomena yang terjadi sehingga fenomena terbaru tersebut dapat dijangkau oleh hukum, yang mana jika ada pelanggaran atau penyalahgunaan kekuasaan terhadap aturan baru tersebut bisa dikenakan sanksi. Jika aturan perundang-undangan tersebut telah disahkan oleh badan legislatif bersama presiden, maka aturan tersebut sudah dapat dijalankan dan mengikat bagi seluruh rakyat yang berda di daerah teritorial suatu negara.

Konsekuensi dari pengesahan ini kemudian menyebabkan hukum yang lama terhapus atau tidak digunakan lagi. Selain itu undang-undang atau aturan yang baru masih bisa digunakan atau berlaku jika ada norma yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Biasanya dalam peraturan perundang-undangan yang baru akan dicantumkan atau dituliskan secara jelas tentang keberlakuan hukum yang sebelumnya. Dalam hal terjadinya pertentangan antara hukum yang baru dengan hukum yang lama, maka yang dimenangkan adalah yang terbaru. Dalam hal ini salah satu asas umum perundang-undangan yang kita kenal adalah *asas lex posterior derogat legi priori* yang memiliki arti bahwa hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama. Pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama, sehingga peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru secara otomatis tidak berlaku lagi.

Hal ini terjadi apabila terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang lama dengan peraturan perundang-undangan yang baru, yang mengatur materi normatif yang sama. Kalau diundangkan peraturan yang baru dengan tidak mencabut

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali pers, 2010. 393.

peraturan yang lama yang mengatur materi normatif yang sama sedangkan keduanya saling bertentangan satu sama lain, maka peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.

#### 4. Sema No. 03 Tahun 2015 sebagai Peraturan Kebijakan

Dalam proses penegakan hukum tindak pidana narkotika di Indonesia Jaksa memaksakan kehadiran Pasal 111/Pasal 112 dibandingkan dengan Pasal 127 atau setidaknya memasangkannya bersamaan dengan alasan yang tidak dapat dipahami secara teknis penyusunan dakwaan. Penggunaan Pasal 111/Pasal 112 tidak lain karena pasal ini lebih mudah untuk dibuktikan dengan ancaman pidana yang lebih tinggi. Pasal ini lebih mudah dibuktikan karena secara praktik, seseorang yang dikenai Pasal 127 karena perbuatan menggunakan narkotika untuk diri sendiri, cenderung terlebih dahulu melanggar ketentuan Pasal 111/Pasal 112 yaitu memiliki, menyimpan, dan menguasai.

Sedangkan MA dalam beberapa putusannya secara tegas mengkritik tindakan Jaksa yang cenderung untuk menggunakan Pasal 111/Pasal 112 guna menjerat pengguna narkotika. Dalam putusan MA No. 1071 K/Pid.Sus/2012, disebutkan bahwa: “memang benar para pengguna sebelum menggunakan harus terlebih dahulu membeli kemudian menyimpan atau menguasai, memiliki, membawa narkotika tersebut sehingga tidak selamanya harus diterapkan ketentuan Pasal 112 Undang-Undang No. 35 Tahun 2009, melainkan harus dipertimbangkan apa yang menjadi niat atau tujuan Terdakwa memiliki atau menguasai narkotika tersebut”

“Bahwa ketentuan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 merupakan ketentuan keranjang sampah atau pasal karet. Perbuatan para pengguna atau pecandu yang menguasai atau memiliki narkotika untuk tujuan dikonsumsi atau dipakai sendiri tidak akan terlepas dari jeratan Pasal 112 tersebut, padahal pemikiran semacam ini adalah keliru dalam menerapkan hukum sebab tidak mempertimbangkan keadaan atau hal-hal yang mendasar Terdakwa menguasai atau memiliki barang tersebut sesuai dengan niat atau maksud Terdakwa”.

Dalam putusan lainnya, Hakim Agung MA bahkan secara tegas menyatakan ketentuan Pasal 111 (dengan unsur yang sama juga berlaku untuk Pasal 112) tidak dapat digunakan untuk pengguna narkotika. Pertimbangan Hakim Agung MA tersebut tertuang dalam Putusan MA No. 2199 K/Pid. Sus/2012, yang menyebutkan: “Bahwa memang benar Terdakwa terbukti memiliki atau menguasai daun ganja, namun maksud dan tujuan Terdakwa adalah untuk menggunakan. Bahwa penguasaan dan kepemilikan Narkotika bentuk ganja untuk maksud dan tujuan dipakai sendiri tidak dapat menggunakan ketentuan Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009. Sebab pasal tersebut digunakan untuk maksud dan tujuan dalam rangka peredaran gelap narkotika, misalnya kepemilikan atau menguasai Narkotika untuk penyediaan distribusi, dijualbelikan dan diperdagangkan dan sebagainya secara melawan hukum atau melawan hak”.

Tindakan Jaksa yang memaksakan penggunaan Pasal 111/112 untuk pengguna narkotika memang patut untuk dipertanyakan, mengingat dampak dari penggunaan Pasal 111/112 yang menimbulkan banyak dampak buruk bagi pengguna narkotika seperti penahanan, hilangnya hak rehabilitasi sampai dengan pemenjaraan selama minimal 4 tahun, yang berkontribusi langsung pada *overcrowding*.

Dekriminalisasi pengguna narkotika akan memberikan dampak yang sangat signifikan pada *overcrowding* lapas. Secara langsung akan mengurangi beban lapas termasuk anggaran dan ketersediaan fasilitas serta sumberdaya manusia. Statistik menunjukkan penurunan yang signifikan terkait *overcrowding* Lapas yang terjadi di Portugal, sejalan dengan itu, terpidana dengan kasus yang berhubungan dengan narkotik turun dari 44% di 1999 menjadi hanya 24% di 2013.

Berkaitan dengan hal tersebut, Mahkamah Agung mengeluarkan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 dalam rumusan hukum kamar pidana yang kaitannya dengan kasus Narkotika, disebutkan bahwa hakim memeriksa dan memutus perkara harus didasarkan pada surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum (Pasal 182 ayat 3, dan 4 KUHP). Jaksa mendakwa dengan Pasal 111 atau Pasal 112 Undang-

Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika namun berdasarkan Fakta Hukum yang terungkap di persidangan terbukti justru pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika yang mana pasal ini tidak didakwakan, terdakwa terbukti sebagai pemakai dan jumlah yang relatif kecil (SEMA Nomor 4 Tahun 2010), maka hakim memutus sesuai surat dakwaan tetapi dapat menyimpangi ketentuan pidana minimum khusus dengan membuat pertimbangan yang cukup.

Dengan hadirnya SEMA Nomor 3 tahun 2015 ini dapat memberikan kebingungan terhadap majelis hakim dalam memutus perkara yang serupa dan sangat mungkin akan banyaknya perbedaan pendapat (*dissetting opinion*) diantara majelis hakim akibat berbeda pendapat dalam melihat kasus tersebut. Bahwa pada dasarnya rumusan hukum tersebut diberlakukan sebagai pedoman dalam penanganan perkara di Mahkamah Agung dan Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding sepanjang substansi rumusannya berkenaan dengan kewenangan peradilan tingkat pertama dan banding.

Berdasarkan penjelasan di atas maka kedudukan sema dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia pada posisi di bawa peraturan daerah, yang daya keberlakuannya hanya mengikat ke dalam khusus bagi hakim di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Meskipun sema diatur di dalam Pasal Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2023 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian maka

sema sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang hanya berlaku bagi kalangan hakim saja.

#### D. Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian yaitu: *pertama*, Surat Edaran Mahkamah Agung tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 7 maupun Pasal 8 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2023 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan; *kedua*, Surat Edaran Mahkamah Agung adalah bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi atau dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan, bilamana Surat Edaran Mahkamah Agung telah dibawa ke luar dari area Mahkamah Agung, hal tersebut telah menyalahi asas *Lex Superior derogat legi inferior*, dimana hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang rendah, dan *ketiga*, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan dapat memberikan kebingungan terhadap Aparat Penegak Hukum, baik Penuntut Umum dalam melakukan penuntutan, maupun pada majelis hakim dalam memutus perkara yang serupa, dan sangat mungkin akan banyaknya perbedaan pendapat (*dissetting opinion*) diantara majelis hakim akibat berbeda pendapat dalam melihat kasus tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Waluyo, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992.
- Hasan Zaini Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985.
- Henry P. Panggabean, “Kekuatan Hukum Produk-produk Hukum MA (Perma, SEMA, Fatwa, SK KMA)”, dalam <http://www.hukumonline.com>, diakses pada tanggal 09 Pebruari 2021.
- Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, *Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, dalam <http://www.jimlyschool.com>, diakses pada tanggal 08 Pebruari 2021.

Komisi Yudisial, *Hakim: Menjaga Kehormatan Di Tengah Cercaan, Kisah-Kisah Hakim Inspiratif*, Jakarta: Komisi Yudisial, 2012.

Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan* Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.

Salim dan Nurbaidi ES, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

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