

Analisis Yuridis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 terhadap Putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika: Berdasarkan Hierarhi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Berkepastian Hukum

Hendra Catur Putra¹, Ulya Kencana², Duski Ibrahim³

¹Program Studi Magister Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, Perumahan Pondok Palembang Indah Blok F1 Rt.76
No.1A Kelurahan Talang Kelapa Kecamatan Alang-Alang Lebar Palembang,

² Program Studi Magister Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang,

Jl. Pembangunan No 5 Rt 002 Rw 009 Siring Agung Ilir Barat 1 Palembang,

³ Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, Jl. Tanjung Sari 1
No. 089 RT. 028 RW. 006 Kelurahan Bukit Sangkal Kecamatan Kalidoni Palembang.

Abstrak. Kajian tentang analisis yuridis Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 terhadap Putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika berdasarkan hierarhi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkepastian hukum sangat perlu dilakukan. Banyaknya kasus narkotika diputus sebagai tindak pidana narkotika. Contoh putusan perkara tindak pidana narkotika Pengadilan Negeri Lahat, di mana Majelis Hakim memvonis terdakwa dengan Pasal 112 Ayat (1) UU 35/2009 dan sesuai dengan tuntutan Jaksa Penuntut Umum. Hukuman yang dijalani terdakwa hanya sepuluh bulan, jauh di atas minimal hukuman yang tercantum pada Pasal 112 ayat (1), yakni empat tahun berdasarkan SEMA 3/2015, di mana Hakim boleh memutus perkara narkotika di bawah minimal. Hal ini menyalahi asas *lex superiori derogat legi inferiori*, di mana peraturan perundang-undangan bisa dihapus dengan undang-undang yang kedudukannya sederajat atau lebih tinggi. Metode penelitian ialah penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitian mengungkapkan, berdasarkan suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain. Kedudukan SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, bahwa Mahkamah Agung (MA) memiliki beberapa produk hukum, diantaranya SEMA sebagai peraturan kebijakan (*bleidsregel*), bukan sebagai peraturan perundang-undangan, namun dianggap sebagai peraturan (legislasi semu).

Kata Kunci: Hierarki Peraturan Perundang-undangan, SEMA, UU 35/2009, Kepastian Hukum.

Abstract. A study on the juridical analysis of the Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 3 of 2015 on the Decision of Law Number 35 of 2009 concerning Narcotics based on the hierarchy of laws and regulations in Indonesia where legal certainty is very necessary. Many narcotics cases are decided as narcotics crimes. An example of a decision on a narcotics crime case at the Lahat District Court, where the Panel of Judges sentenced the defendant to Article 112 Paragraph (1) of Law 35/2009 and in accordance with the demands of the Public Prosecutor. The sentence that the defendant served was only ten months, far above the minimum sentence stated in Article 112 paragraph (1), namely four years based on SEMA 3/2015, where the judge may decide narcotics cases below the minimum. This violates the principle of *lex superiori derogat legi inferiori*, where the statutory regulations can be abolished by law of an equal or higher position. The research method is normative legal research using secondary data. The results of the study revealed, based on a system may not contain rules that conflict with each other. The position of SEMA in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia, that the Supreme Court (MA) has several legal products, including SEMA as a policy regulation (*bleidsregel*), not as a statutory regulation, but is considered a regulation (quasi-legislation).

Keywords: Hierarchy of Legislation, SEMA, Law 35/2009, Legal Certainty.

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Berdasarkan data kasus penyalahgunaan narkoba yang dicatat oleh Badan Narkotika Nasional, bahwa ada penurunan angka prevalensi penyalahgunaan narkoba pernah pakai sebesar 2,4% menjadi hanya 1,8% penyalahgunaan narkoba tahun 2019.¹ Namun meningkat berdasarkan hasil survei Nasional dari 1,8% (2019) menjadi 1,95% (2021)

berarti prevelensi penyalahgunaan di Indonesia meningkat menjadi 0,15% pada tahun 2021.²

Mayoritas pengguna narkoba di Indonesia adalah 59% pekerja, 24% pelajar dan 17% populasi umum lainnya.³ Sesungguhnya narkoba merupakan barang terlarang menurut hukum agama dan hukum negara. Meskipun narkoba dapat memberikan manfaat sedikit bagi pengobatan dan pelayanan kesehatan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Namun penggunaan narkoba sangat merugikan bila digunakan tanpa pengendalian dan pengawasan yang ketat dan seksama,⁴ karena narkoba dan obat-obatan terlarang (Narkoba) adalah benda-benda yang dapat menghilangkan akal pikiran, karena zatnya dapat merusak tubuh.⁵

Kata narkoba adalah singkatan dari narkoba dan obat atau bahan berbahaya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, narkoba merupakan singkatan dari narkoba, psikotropika, bahan adiktif lainnya.⁶ Istilah lain yang diperkenalkan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, adalah Napza yang merupakan singkatan dari narkoba, psikotropika, dan zat adiktif. Narkoba berasal dari bahasa Inggris "*narcotics*" yang artinya obat bius. Definisi narkoba menurut Smith Kline dan French Clinical Staff, yaitu "*narcotics are drugs which produce insensibility or stupor due to their depressant effect on the central nervous system. Included in this definition are opium, opium derivatives (morphine, codein, heroin) and synthetic opiates (meperidine, methadone)*".⁷

Disimpulkan berdasarkan definisi narkoba, adalah obat-obatan yang dapat menimbulkan ketidaksadaran karena zat-zat yang terkandung didalamnya mempengaruhi susunan syaraf pusat. Jenis candu dan turunan-turunan candu (morfina, codein, heroin) serta candu sintesis (meperidine dan methadone) termasuk dalam definisi narkoba. Dalam Islam, narkoba dianalogikan seperti khamar, karena belum ada pada zaman Nabi Muhammad SAW.⁸

Tindak pidana narkoba merupakan salah satu tindak pidana yang serius dan perlu mendapat perhatian khusus dari para penegak hukum, pemerintah dan masyarakat. Tindak pidana atau kejahatan narkoba merupakan salah satu bentuk kejahatan yang dikenal

¹ Humas BNN, *Press Release Akhir Tahun 2020: Sikap BNN Tegas, Wujudkan Indonesia Bebas Dari Narkoba*, 22 Desember 2020, <https://bnn.go.id>, diakses 12 Januari 2022, 16:25 WIB

² Bayu Marhaenjati, Dwi Argo Santosa, *Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia meningkat 0,15%*, Rabu, 15 Desember 2021, <https://www.beritasatu.com>, diakses 13/01/2022, 16:53 WIB

³ BNNK: *Mayoritas Pengguna Narkoba adalah Pekerja dan Pelajar*, Jumat, 6 April 2019, <https://www.radartanggamus.co.id>, diakses 13/01/2022, 16:53 WIB, diakses 13/01/2022, 17:02 WIB

⁴Tri Agus Gunawan, *Analisis Yuridis Terhadap Ketentuan Pasal 112 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba Pada Pecandu dan Penyalahgunaan Narkoba*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (Yogyakarta: tidak dipublikasikan, 2013), hlm. 41

⁵Laely Nurul, *Zat Adiktif*, diakses <http://laelynurul.wordpress.com/2013/10/2021/zatadiktif-ipa-vii/30> Desember 2021./ph.

⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hlm. 66.

⁷ Mardani, *Penyalahgunaan Narkoba dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Pidana Nasional*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2008), hlm. 79.

⁸ Kurniasih Bahagiati, *Filsafat Pemidanaan terhadap Penyalah Guna Narkoba Bagi Diri Sendiri dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Pidana Islam*, Era Hukum: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, Volume 18, No,1, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, (Juni 2020), hlm.124.

sebagai kejahatan tanpa korban (*victimless crime*).⁹ Tindak pidana narkoba terutama berkaitan dengan pengguna baik itu pecandu atau penyalahgunaan narkoba. Dirumuskan sebagai *crime without victim*, di mana para pelaku juga berperan sebagai korban. Selain narkoba, yang termasuk kejahatan tanpa korban adalah perjudian, minuman keras, pornografi dan prostitusi.¹⁰

Tindak pidana narkoba umumnya tidak dilakukan oleh perorangan melainkan dilakukan sindikat rahasia terorganisasi dan berpengalaman. Kejahatan ini termasuk dalam kejahatan transnasional memanfaatkan kecanggihan teknologi dan kemudahan transportasi dalam aktivitas kegiatan mereka. Berdasarkan kasus yang ada dari tahun 2009 sampai dengan 2020, tercatat sejak tahun 2009 sampai dengan 2018 terus meningkat. Kasus terbanyak terjadi pada tahun 2018, dan tahun setelahnya terus menurun.

Kasus Tingkat Kejahatan Narkoba Tahun 2009-2020

No	Tahun	Jumlah Kasus
1.	2009	5%
2.	2010	64%
3.	2011	83%
4.	2012	104%
5.	2013	150%
6.	2014	384%
7.	2015	644%
8.	2016	881%
9.	2017	990%
10.	2018	1.089%
11.	2019	951%
12.	2020	833%

Sumber Data : BNN.¹¹

Tingginya jumlah kejahatan narkoba menyebabkan pemerintah membuat dan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba (selanjutnya disingkat UU No. 35 Tahun 2009). Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 35 Tahun 2009, pengertian narkoba, adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini.¹²

Tujuan UU No. 35 Tahun 2009, bahwa narkoba tidak boleh digunakan di luar kepentingan tersebut dan hanya dapat digunakan oleh dokter atau pakar kesehatan yang telah resmi dengan dosis yang tepat. Diperjelas dengan Pasal 7 UU No. 35 Tahun 2009, bahwa narkoba hanya dapat digunakan untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Permasalahan yang banyak terjadi adalah

⁹ Tri Agus Gunawan, *Op.Cit*, hlm. 19.

¹⁰ Moh. Taufik Makarao, Suhasril, & Moh. Zakky. A.S., *Tindak Pidana Narkoba*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), hlm. vii.

¹¹ Badan Narkoba Nasional RI, Data Statistik Penanganan Kasus Narkoba, <https://puslitdatin.bnn.go.id/portfolio/data-statistik-kasus-narkoba/>, diakses 13/01/2022, 18:01 WIB

¹² Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba.

penyalahguna atau pecandu narkoba menggunakannya di luar kepentingan atau kebutuhan medis, bahkan terkadang melebihi dosis yang dapat diterima oleh tubuh sehingga menyebabkan over dosis.

Penyalahgunaan narkoba dapat menyebabkan rusaknya ketahanan masyarakat, bangsa, dan negara. Pihak-pihak yang menyalahgunakan narkoba menurut UU No. 35 Tahun 2009 terdiri dari pecandu narkoba yang diatur dalam Pasal 1 angka 13 dan penyalah guna yang diatur dalam Pasal 1 angka 15. Pecandu Narkoba, adalah orang yang menggunakan atau menyalahgunakan Narkoba, dan dalam keadaan ketergantungan pada Narkoba baik secara fisik maupun psikis. Penyalah Guna, adalah orang yang menggunakan Narkoba tanpa hak atau melawan hukum.

Faktor-faktor penyebab terjadinya tindak pidana narkoba dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berasal dari hal-hal dalam diri pelaku tindak pidana narkoba, 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 narkoba, seperti pergaulan, pengaruh lingkungan, dan tekanan atau desakan dari pihak-pihak tertentu.

Pelaku maupun korban dari penyalahgunaan narkoba 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 penyalahgunaan narkoba. Alat komunikasi yang semakin canggih merupakan salah satu sarana yang dapat mempermudah proses penyalahgunaan narkoba 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 narkoba, tetapi penyalahgunaan obat-obatan terlarang ini masih sulit dikendalikan. Tidak hanya dibutuhkan peran dari pemerintah dalam menanggulangi dan memberantas penyalahgunaan narkoba, melainkan juga diperlukan campur tangan dan kerjasama dari masyarakat. Partisipasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat dapat mempermudah proses pemberantasan kejahatan narkoba yang merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*).

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.

Hukum Islam mengatur urusan pidana. Hukum pidana Islam (jinayah) melindungi 5 (lima) hal pokok dalam kehidupan manusia yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Masalah narkoba adalah masalah yang dapat merusak akal, karena zat-zat yang berbahayanya dapat merusak akal.¹³ Akal merupakan alat bagi manusia untuk berpikir, berkarya dan bekerja untuk kehidupannya. Oleh karena itu, dalam hukum Islam, sanksi perlu diterapkan, karena aturan yang berupa larangan dan perintah saja tidak cukup.¹⁴

Dalam hukum Islam, meminum khamar termasuk kategori jarimah hudud, karena ada ketentuannya di dalam al-Qur'an. Terdapat perbedaan pendapat mengenai hukuman peminum, khamar yang mendapat sanksi had,¹⁵ yaitu berupa hukuman cambuk ada 20 (dua puluh) kali, 40 (empat puluh) kali, dan 80 (delapan puluh) kali. Namun ada sebagian ulama yang berpendapat, bahwa mabuk-mabukan (*sukr*) dan keluar dari Islam (*riddah*) masuk dalam kategori jarimah *ta'zir*.¹⁶ Alasannya karena tidak ditemukan hukuman khusus dalam al-Qur'an dan al-Hadist.¹⁷

Minuman keras (*khamar*) saja sudah dilarang dalam Islam. Apalagi penyalahgunaan obat-obatan narkoba, tentu lebih lagi bentuk pelarangannya. Karena obat-obatan tersebut mempunyai efek yang jauh berbahaya jika dibandingkan dengan minuman keras (minuman berakohol).¹⁸ Dalam hukum negara, narkoba diatur dalam undang-undang. UU No. 35 Tahun 2009 menerapkan pemberatan sanksi pidana dalam bentuk sanksi pidana minimum khusus dengan tujuan untuk memberikan efek jera terhadap para pelakunya.

Hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, karena sanksi pidana ditempatkan sebagai sanksi paling akhir dibanding sanksi-sanksi lain dalam penegakan hukum. 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 seperti kekeluargaan, negosiasi, mediasi, perdamaian, atau hukum administrasi. Maka hendaklah jalur tersebut terlebih dahulu dilalui, baru kemudian dipilih hukum pidana sebagai alat terakhir. Sehingga dengan pemberian sanksi pidana dalam penyalahgunaan narkoba dianggap sangat sebanding antara implikasi penyalahgunaan dan cara penanggulangannya.

Pada tanggal 29 Desember 2015 Mahkamah Agung (selanjutnya ditulis MA) mengeluarkan aturan tentang Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya ditulis SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Penerapan

¹³ Kurniasih Bahagiati, *Op.Cit*, hlm.124.

¹⁴ Makhrus Munajat, *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*, (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004), hlm.7.

¹⁵ Hukuman atas tindak pidana yang bentuk dan kadarnya telah ditetapkan oleh nash. MUI, *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 53 Tahun 2014 tentang Hukuman Bagi Produsen, Bandar, Pengedar, dan Penyalah Guna Narkoba*, <http://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/Hukuman-Bagi-Produsen-Bandar-dan-Penyalahguna-Narkoba.pdf>, diakses 20 April 2020.

¹⁶ Jenis hukuman atas tindak pidana yang bentuk dan kadarnya diserahkan kepada ulil amri (pihak yang berwenang menetapkan hukuman). *Ibid*.

¹⁷ Muhammad Syahrur, *Limitasi Hukum Pidana Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), hlm. 20.

¹⁸ Vivi Ariyanti, *Kedudukan Korban Penyalahgunaan Narkoba dalam Hukum Pidana Indonesia dan Hukum Pidana Islam*, al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam, Volume 11, Nomor 2, Purwokerto, Fakultas Syariah IAIN, (Desember, 2017), hlm. 248.

sistem kamar di MA, salah satunya bertujuan untuk menjada kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan.¹⁹

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. Asumsi penulis, dengan adanya SEMA Nomor 3 Tahun 2015 menjadi dasar hakim dapat menyimpangi Undang-Undang Narkotika dengan menjatuhkan putusan perkara narkotika di bawah ketentuan Undang-Undang tersebut.²⁰ Contoh 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 misalnya. Di mana melalui SEMA Nomor 3 tahun 2015 putusan Hakim menyimpangi aturan pidana minimal dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. Menurut penulis, hal itu menyimpangi asas hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori*, di mana aturan hukum yang lebih tinggi menyimpangi aturan hukum yang lebih rendah.

Dengan adanya kasus putusan perkara tindak pidana narkotika Pengadilan Negeri Lahat, di mana Majelis Hakim memvonis terdakwa dengan Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika sesuai dengan tuntutan Jaksa Penuntut Umum. Akan tetapi, hukuman yang dijalan terdakwa hanya 10 (sepuluh) bulan, jauh di atas minimal hukuman Pasal 112 ayat (1) UU Narkotika, yakni 4 (empat) tahun. Majelis Hakim menjatuhkan vonis tersebut berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015, di mana Hakim boleh memutus perkara narkotika di bawah minimal. Berdasarkan hal itu, maka aturan tentang pemidanaan tindak pidana narkotika berdasarkan aspek hukum ketatanegaraan perlu kepastian hukum agar tujuan dari pada pemidaan kasus narkoba berkeadilan dan dapat menimbulkan efek jera.

Contoh kasus tersebut, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para penegak hukum yaitu Jaksa Penuntut Umum, Penasihat Hukum dan Hakim dalam hal aturan mana yang harus ditaati sebagai pedoman penyelesaian perkara Narkotika. Di mana “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” berlaku secara intern pada satu kalangan penegak hukum saja, yaitu Hakim. Bagi Jaksa Penuntut Umum tetap berpedoman pada Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. Hal ini menimbulkan tidak ada kesatuan sikap dalam penyelesaian Tindak Pidana Narkotika. Ada unsur ambigu dan ketidakpastian hukum tentang pengaturan pidana Narkotika. Dengan berasaskan pada konsep dasar asas legalitas, di mana SEMA Nomor. 3 tahun 2015 bertentangan dengan asas tersebut.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini berjudul **“Analisis Yuridis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 terhadap Putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika: Berdasarkan Hierarhi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Berkepastian Hukum”**. Permasalahan penelitian ini tentang bagaimana kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 terhadap putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika berdasarkan hierarhi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkepastian hukum.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 terhadap putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009

¹⁹ SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang *Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*.

tentang Narkotika berdasarkan hierarhi peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkepastian hukum.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dipakai untuk mengumpulkan data yang diperlukan bagi peneliti meliputi teknik pencarian, pengumpulan, analisis, dan mengelola data yang ada, sebagai berikut.

1. Objek Penelitian

Objek penelitian ini berjudul “Analisis Yuridis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 terhadap Putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika: Berdasarkan Hierarhi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Berkepastian Hukum” adalah:

- 1) Bagaimana Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia tentang Narkotika yang Berkepastian Hukum.
- 2) Mengapa Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 Dikategorikan Sebagai Peraturan Kebijakan.

2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Artinya penelitian ini dilakukan untuk menggambarkan, menjelaskan, menganalisis asas kepastian hukum terkait dengan kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tentang Narkotika dalam mengembangkan konsep pengaturan hukum kedepannya. Penelitian ini sepenuhnya menggunakan data sekunder.²⁰

Peter Mahmud Marzuki 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 sini dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut,²¹ yaitu terkait isu permasalahan yang diteliti.

3. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Undang-Undang digunakan untuk menelaah kedudukan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 terhadap Putusan Pasal 111 dan/atau Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang berkepastian hukum. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum ditambah dengan ilmu syariah, sehingga ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, asas hukum yang relevan dengan isu permasalahan yang diteliti. Pemahaman, pandangan, dan doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.²²

4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari penelitian kepustakaan ini dikumpulkan dari bahan-bahan hukum

²⁰ Soerjono Sukanto, & Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm. 15.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 60.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 95.

yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan (*library research*), studi dokumenter, pengumpulan bahan dari media cetak dan media elektronik dan pengumpulan peraturan perundangan terkait untuk mencari kaitan konsep hukum yang berhubungan dengan rumusan masalah.

5. Sumber Data

Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum tidak mengenal adanya data, walaupun data itu diistilahkan sebagai data sekunder. Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa untuk memecahkan isu hukum secara preskriptif, maka diperlukan sumber-sumber hukum penelitian yang dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²³

Data Sekunder, yaitu data bahan yang diperoleh peneliti secara tidak langsung dari sumbernya, tetapi melalui sumber dokumen resmi, buku, hasil penelitian berwujud laporan, buku harian, media internet, dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungan dengan penelitian.²⁴ Terbagi menjadi beberapa sumber data, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis dan bersifat autoratif artinya mempunyai otoritas.²⁵ Bahan hukum yang bersifat autoratif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- b. Bahan hukum sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁶ Penulis menggunakan literatur kepustakaan berupa buku, jurnal, pendapat ahli dan media internet yang berhubungan dengan penelitian ini.

6. Metode Analisis Data

Analisis bahan hukum yang telah terkumpul dalam penelitian ini, dilakukan secara deskriptif kualitatif. Deskriptif, artinya memberikan data yang seteliti mungkin agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama, atau dalam kerangka menyusun teori baru.²⁷ Penelitian ini bukan bersifat menggunakan angka-angka atau statistik, melainkan bersifat argumentatif sehingga penyajiannya bersifat kualitatif. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang menelaah data sekunder, maka penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya, yang kemudian diberikan kesimpulan yang pada hakekatnya merupakan reformulasi dari hasil penemuan penelitian.²⁸

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 terhadap Putusan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Berdasarkan Hierarhi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Berkepastian Hukum

²³ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Op.Cit*, hlm. 181-182.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 51.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Op.Cit*, hlm. 142.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 141.

²⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 10.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 69.

Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

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. Reformasi di bidang hukum (amandemen UUD NRI 1945) menempatkan Mahkamah Agung tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanya salah satu pelaku kekuasaan kehakiman.²⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang atau subjek hukum lainnya.³⁰ Oleh karena itu Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga peradilan tertinggi di Indonesia harus berkeadilan hukum dalam setiap putusannya.

Keberadaan lembaga peradilan dalam suatu negara hukum menjadi sangat penting, karena penyelesaian sengketa hukum hanya dapat dilakukan di lembaga peradilan. Hal ini merupakan perwujudan dari *trias politica*, yaitu pemisahan kekuasaan dalam negara hukum.

Oleh karena itu, lembaga peradilan hanya dapat menerapkan Undang-Undang yang telah ditetapkan. Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga peradilan tertinggi di Indonesia harus berkeadilan hukum dalam setiap putusannya. Peraturan yang dibentuk Mahkamah Agung tidak sama dengan peraturan yang dibentuk lembaga legislatif. Mahkamah Agung hanya dapat membentuk peraturan bila Undang-Undang kurang jelas atau tidak mengatur. Tetapi hal ini tidak mutlak dilaksanakan Mahkamah Agung.

SEMA, adalah salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan Mahkamah Agung. SEMA dibuat berdasarkan fungsi regulasi, dan pertama kali dibentuk tahun 1951. Tahun 1950 SEMA dibuat untuk kontrol peradilan. SEMA isinya berkaitan dengan peringatan, menegur petunjuk yang diperlukan dan berguna ke pengadilan di bawah Mahkamah Agung. SEMA berfungsi sebagai hal *beleidsregel* dari bentuk *function formal*. Peran SEMA dalam pembentukan hukum di Indonesia sangat besar, terkait dalam menciptakan hukum responsif bagi rasa keadilan masyarakat.

Kedudukan SEMA berdasarkan fungsi dan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan beberapa alasan :

1. Dilihat dari bentuk SEMA tidak memiliki bentuk formal yang serupa dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya, yang memiliki bagian-bagian pembentuk, seperti Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup.³¹ Bagian-bagian tersebut tidak utuh dijumpai dalam SEMA. Sehingga dari segi formal, bahwa SEMA bukan sebuah Peraturan Perundang-Undangan.
2. Dilihat dari segi penamaan “Surat Edaran”, dalam buku “Perihal Undang-Undang”, Jimly As-Shiddiqie, mengatakan Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation*.³² Oleh karena itu, dilihat dari segi penamaan dengan dasar hukum keberlakuan tiap-tiap surat edaran, maka SEMA adalah sebuah peraturan kebijakan.
3. Dilihat dari obyek norma, SEMA memang ditunjukkan kepada Hakim, Ketua Pengadilan, Panitera, atau pejabat dalam lingkungan peradilan sehingga sesuai dengan sifat aturan

²⁹ Titik Triwulan T, & Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 83.

³⁰ Jimly As-Shiddiqie, <http://www.jimlyaschool.com/read/analisis/238/kedudukanmahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/>, diakses pada hari Senin 08 Pebruari 2021, pukul 11.00 Wib.

³¹ Maria Farida, *Op.Cit*, hlm.157.

³² Jimly As-Shiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 393.

kebijakan yang mengatur ke dalam internal. Dalam hal obyek normanya adalah Hakim, Ketua Pengadilan, Panitera dan pejabat dalam lingkungan peradilan, yang diartikan sebagai badan atau pejabat administrasi. Disimpulkan SEMA merupakan Peraturan kebijakan (*beleidsregel*).³³

Disimpulkan kedudukan SEMA adalah peraturan kebijakan (*beleidsregel*), karena tidak memiliki bentuk formal serupa dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya.

Sampai kini terus dipakai gagasan A. Hamid Attamimi yang menjadi dasar pijakan dalam melihat tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Gagasan ini diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya ditulis UU 12/2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan perbedaan mengenai bentuk setiap jenis norma serta urutannya. Ia membandingkan teori Hans Nawiasky dengan teori Hans Kelsen, dan menerapkannya pada struktur tata hukum Indonesia. Di mana struktur tata hukum Indonesia, sebagai berikut.

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Adapun teori Nawiasky, disebut *theorie van stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma adalah:

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturanpelaksanaan dan peraturanonom (*verordnung en autonomesatzung*).³⁴

Menurut I Gde Pantja Astawa, yang disebut dengan peraturan negara (*staatregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dibagi dalam 3 kelompok yaitu :

- 1) *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan) seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain.
- 2) *Beleidsregels* (peraturan kebijakan) seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lan;
- 3) *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.³⁵

Bila dilihat, UU 12/2011 serta Pasal 22A UUD 1945 menunjukkan, bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibedakan menjadi dua:

- 1) Peraturan yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan

³³ Dilihat dari ciri-ciri peraturan yang dikemukakan Victor Imanuel dalam Victor Imanuel W. Nalle, *Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung No.23/P/HUM/2009*, Jurnal Yudisial, Vol 6, hlm . 41-42.

³⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

³⁵ Arif Chistiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional*, <https://jdih.bappenas.go.id>, diakses 16/01/2022, 11:32 WIB

Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Pasal 7 ayat (1); dan

- 2) Jenis peraturan lainnya (yang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki), yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 Ayat (4) dan penjelasannya). Jenis peraturan dimaksud antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Disamping itu, negara hukum tidak hanya mengenal kedua jenis peraturan tersebut. Menurut Waaldijk,³⁶ bahwa peraturan-peraturan (*regelingen*) terdiri atas peraturan (*regels*) dan peraturan lainnya (*andere bepalingen*). Menurut Aziz, bahwa peraturan adalah ketentuan yang dengan sendirinya memiliki makna normatif; ketentuan yang menyatakan bahwa sesuatu harus (atau tidak harus) dilakukan, atau boleh (atau tidak boleh) dilakukan. Sedangkan berbagai bentuk ketentuan lain, memiliki makna normatif, karena berkaitan dengan peraturan.

Perbedaan antara kedua jenis di atas dijelaskan dengan kaidah logika, bahwa suatu peraturan dibentuk dengan tiga macam unsur:

- a. Subjek, yaitu orangpribadi (*personen*) maupun instansi yang boleh (atautidak boleh) atau harus (atau tidak harus) melakukan sesuatu. Subjek dalam norma disebut alamat/sasaran norma (*normadreesaten*).
- b. Karakter, yaitu unsur peraturan yang memperlihatkan adanya norma yang mengharuskan, membolehkan, tidak mengharuskan, atau tidak membolehkan sesuatu. Unsur karakter disebut *nexus*.
- c. Objek, yaituunsurtingkahlaku(*gedraging*) yangbolehatautidakbolehdilakukan.
- d. Berbagai persyaratan (*voorwaarden*) yang mungkin diperlukan bagi ketiga unsur di atas.³⁷

Dikotomi antara peraturan (*regels*) dengan ketentuan lain (*andere bepalingen*) memberikan pemahaman, bahwa disamping peraturan yang diatur dalam jenis dan hierarki berdasarkan UU 12/2011, ada bentuk ketentuan lain yang sebenarnya bukan peraturan, namun dianggap sebagai peraturan sehingga disebut dengan istilah “legislasi semu”. Unsur-unsur legislasi semu yaitu:

- a. Merupakan tata aturan (*regelstelling*), yang berarti tampak dari luar seolah-olah adalah tata aturan biasa seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dikenal jenis, bentuk dan tata urutannya.
- b. Dibuat oleh organ pemerintahan yang bersangkutan (*betrokken bestuursorgaan*), yang berarti legislasi semu dibentuk, diterbitkan atau dibuat oleh badan-badan pemerintahan (badan tata usaha negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.
- c. Tidak berdasarkan kepada suatu ketentuan perundang-undangan yang secara tegas (*uitdrukkelijke bepalingen*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk

³⁶ Noor M Aziz, dkk, “Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010.

³⁷ Noor M Aziz, dkk, *Op.Cit.*

membentuk atau menerbitkannya. Pemberian kewenangan mengeluarkan legislasi semu, di mana aturan kebijakan tersebut merupakan doktrin dalam hukum tata pemerintahan (*bestuursrechtelijke doctrine*) yang menegaskan, bahwa suatu organ pemerintahan dibolehkan memiliki kewenangan secara implisit (*inplacite bevoegdheid*) untuk menyusun aturan kebijakan (*beleidsregels*) dalam rangka menjalankan tugas umum pemerintahan.³⁸

Meski konsepnya selalu diperdebatkan, namun dalam kenyataannya masyarakat menemukan legislasi semu atau peraturan kebijakan tersebut secara langsung atau tidak langsung, tertulis atau tidak tertulis (tersirat). Menyikapi perbedaan tersebut, Salim menyatakan bahwa :

- a. Substansi legislasi semu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Legislasi semu dibentuk dalam keadaan mendesak, karena pemerintah memerlukan suatu peraturan untuk menjalankan tugas umum pemerintahan; dan
- c. Legislasi semu dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral.³⁹

Namun demikian, perlu kiranya memasukan peraturan kebijakan ke dalam undang-undang yang mengatur mengenai peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tercantum dalam Pasal 5 UU 12/2011, dinyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi;

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011 menyatakan, bahwa materi muatan PeraturanPerundang-undangan harus mencerminkan ;

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantara;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Salah satu isi pedoman dalam membentuk perundangan-undangan yang baik, ialah harus mencerminkan kepastian hukum.⁴⁰

³⁸ Zafrullah Salim. Legislasi Semu (Pseudowetgeving).< http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html#_ftnref18> . diakses 5 Oktober 2016.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Asropi, Sholahuddin Fathurrahman, Analisis Yuridis terhadap Penerapan Hukum Pasal 112 Ayat (1)

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, 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.

Pada 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.

Perbedaannya dengan PERMA dari sudut teknik pembentukan dan kekuatan mengikatnya, 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. 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.

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 Mahkamah Agung 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. Suatu PERMA dapat dilakukan pengajuan permohonan hak uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Agung. Pada Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, menyatakan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

SEMA tidak dapat diajukan *judicial review*, karena SEMA termasuk peraturan kebijakan/*beleidsregel* (SEMA 3/2015 pada Rumusan Hukum Kamar Pidana tentang Narkotika). Apabila ada SEMA sebagai penyelenggaraan fungsi pemerintahan dilingkup yudikatif sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (1) huruf b jo. 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, menyimpangi 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.⁴¹

SIMPULAN

Dapat disimpulkan, bahwa :

- 1) Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, bahwa Mahkamah Agung memiliki beberapa produk hukum, yaitu Peraturan MA (PERMA), Fatwa MA, Surat Keputusan Ketua MA (SK KMA), dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA). Peraturan ini tidak sama dengan peraturan yang dibentuk lembaga legislatif. Mahkamah Agung hanya dapat membentuk peraturan apabila Undang-Undang kurang jelas atau tidak mengatur.
- 2) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 03 Tahun 2015 dikategorikan sebagai peraturan kebijakan atau aturan kebijakan (*beleidsregel*). Karena SEMA biasanya ditujukan kepada hakim, panitera, dan jabatan lain di pengadilan, dan bentuk formal SEMA lebih mendekati peraturan kebijakan ketimbang peraturan perundang-undangan pada umumnya dengan beberapa alasan:
 - a. Dilihat dari bentuk SEMA tidak memiliki bentuk formal yang serupa dengan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang memiliki bagian pembentuk seperti Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup. Bagian-bagian tersebut tidak utuh dijumpai dalam SEMA. Disimpulkan SEMA bukan Peraturan Perundang-Undang.
 - b. SEMA Nomor 3 tahun 2015 merupakan bentuk ketentuan lain yang bukan peraturan, namun dianggap sebagai peraturan, disebut sebagai “legislasi semu”.

⁴¹ Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 183.

- c. Dalam UU 12/2011, bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibedakan menjadi dua:
- a) Peraturan yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Pasal 7 ayat (1)).
- (1) Jenis peraturan lainnya (yang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki), yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 8 Ayat dan penjelasannya). Jenis peraturan dimaksud antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Mardani, *Penyalahgunaan Narkoba dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Pidana Nasional*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2008).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016).
- , *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008).
- Makara, Moh. Taufik, Suhasril, & Moh. Zakky. A.S., *Tindak Pidana Narkotika*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003).
- Munajat, Makhrus, *Dekonstruksi Hukum Pidana Islam*, (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2004).
- Syahrur, Muhammad, *Limitasi Hukum Pidana Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008).
- Syamsuddin, Aziz, *Proses dan teknik Penyusunan Undang-Undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Sukanto, Soerjono, & Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985).
- As-Shiddiqie Jimly, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986).
- Triwulan, Titik, T, & Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011).

Jurnal

- Ariyanti, Vivi, *Kedudukan Korban Penyalahgunaan Narkotika dalam Hukum Pidana Indonesia dan Hukum Pidana Islam*, al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam, Volume 11, Nomor 2, Purwokerto, Fakultas Syariah IAIN, (Desember, 2017).
- Bahagiati, Kurniasih, *Filsafat Pidana terhadap Penyalah Guna Narkotika Bagi Diri Sendiri*

dalm Perspektif Hukum Positif dan Hukum Pidana Islam, Era Hukum: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, Volume 18, No,1, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, (Juni 2020).

Fathurrahman, Asropi, Sholahuddin, Analisis Yuridis terhadap Penerapan Hukum Pasal 112 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Kaitannya dengan Penerapan Hukum Pasal 127 Ayat (1) Huruf A, Ayat (2), dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Mizan: Jurnal Hukum, Volume 8 Nomor 1, (Juni 2018), ISSN : 2301-7295.

Nalle, Victor Imanuel W., *Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung No.23/P/HUM/2009*, Jurnal Yudisial, Vol 6.

Disertasi

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I– Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, (1990).

Tesis

Gunawan, Tri Agus, *Analisis Yuridis Terhadap Ketentuan Pasal 112 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Pada Pecandu dan Penyalahgunaan Narkotika*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (Yogyakarta: tidak dipublikasikan, (2013).

Makalah

Aziz, Noor M., dkk, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang-Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, (2010).

Internet

Arif Chistiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Di bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional*, <https://jdih.bappenas.go.id>, diakses 16/01/2022, 11:32 WIB.

Badan Narkotika Nasional RI, *Data Statistik Penanganan Kasus Narkotika*, <https://puslitdatin.bnn.go.id/portfolio/data-statistik-kasus-narkota/>, diakses 13/01/2022, 18:01 WIB.

Bayu Marhaenjati, Dwi Argo Santosa, *Penyalahgunaan Narkotika di Indonesia meningkat 0,15%*, Rabu, 15 Desember 2021, <https://www.beritasatu.com>, diakses 13/01/2022, 16:53 WIB.

BNNK: *Mayoritas Pengguna Narkoba adalah Pekerja dan Pelajar*, Jumat, 6 April 2019, <https://www.radartanggamus.co.id>, diakses 13/01/2022, 16:53 WIB, diakses 13/01/2022, 17:02 WIB.

Humas BNN, *Press Realese Akhir Tahun 2020: Sikap BNN Tegas, Wujudkan Indonesia Bebas Dari Narkoba*, 22 Desember 2020, <https://bnn.go.id>, diakses 12 Januari 2022, 16:25 WIB.

Hukuman atas tindak pidana yang bentuk dan kadarnya telah ditetapkan oleh nash. MUI, *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 53 Tahun 2014 tentang Hukuman Bagi Produsen, Bandar, Pengedar, dan Penyalah Guna Narkoba*, <http://mui.or.id/wp-content/uploads/files/fatwa/Hukuman-Bagi-Produsen-Bandar-dan-Penyalahguna-Narkoba.pdf>. diakses 20 April 2020.

Jimly Asshiddiqie, <http://www.jimlyaschool.com/read/analisis/238/kedudukanmahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/>, diakses pada hari Senin 08 Pebruari 2021, pukul 11.00 Wib.

Laely Nurul, *Zat Adiktif*, diakses <http://laelynurul.wordpress.com/2013/10/2021/zatadiktif-ipa-vii/30> Desember 2021./ph.

Zafrullah Salim. Legislasi Semu (Pseudowetgeving).<
http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html#_ftnref18> . diakses 5 Oktober 2016.

Kamus

Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008).

Peraturan

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang *Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*.

¹⁹ SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang *Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*.

²⁰ *Ibid.*

