

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) merupakan salah satu bentuk produk hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam menjalankan fungsi pembinaan terhadap badan peradilan di bawahnya. SEMA berfungsi sebagai pedoman atau petunjuk teknis bagi hakim dan aparatur peradilan dalam menerapkan hukum secara seragam di seluruh Indonesia. Meskipun demikian, secara normatif SEMA tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Oleh karena itu, kedudukan hukum SEMA menjadi perdebatan akademik, khususnya terkait sejauh mana kekuatan mengikatnya dalam sistem hukum nasional¹⁵.

SEMA bersifat administratif dan internal karena diterbitkan berdasarkan kewenangan Mahkamah Agung untuk mengatur teknis pelaksanaan tugas peradilan. Namun, dalam praktiknya, SEMA sering dijadikan dasar pertimbangan dalam putusan pengadilan, yang menunjukkan bahwa keberadaannya memiliki daya pengaruh yurisprudensial¹⁶. Sedangkan

¹⁵ Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011*. Jakarta: Sekretariat Negara.

¹⁶ Bagir Manan. (2020). *Mahkamah Agung dan Dinamika Hukum di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.

pendapat lain menyebut bahwa SEMA memiliki fungsi “normatif terbatas”, yakni berperan dalam menafsirkan dan menegaskan penerapan hukum agar konsisten di seluruh lingkungan peradilan. Hal ini menjadikan SEMA sebagai bentuk doktrin yudisial (*judge-made rules*) yang memperkuat asas kepastian hukum dan keseragaman penerapan hukum¹⁷.

B. Kedudukan SEMA dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia

Kedudukan SEMA dalam sistem hukum Indonesia harus dianalisis berdasarkan teori hierarki norma dan asas legalitas. Menurut Hans Kelsen dalam teori *Stufenbau des Rechts*, norma hukum tersusun secara bertingkat, di mana norma yang lebih rendah harus bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Berdasarkan hal ini, posisi SEMA tidak dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan karena tidak dibentuk melalui mekanisme legislasi formal. Namun, SEMA tetap memiliki fungsi interpretatif dan operasional, yaitu menjembatani kekosongan hukum dalam penerapan norma oleh hakim di pengadilan.

Dalam praktik ketatanegaraan, kedudukan SEMA lebih tepat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersifat internal administratif, bukan sebagai sumber hukum formal. Hal ini sejalan dengan pendapat Maria Farida Indrati (2021) yang menegaskan bahwa SEMA tidak dapat menciptakan norma hukum baru, melainkan hanya memberikan

¹⁷ Jimly Asshiddiqie. (2022). *Konstitusi dan Konsepsi Negara Hukum di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

penegasan terhadap penerapan norma yang sudah ada. Namun demikian, karena dikeluarkan oleh Mahkamah Agung lembaga tertinggi dalam kekuasaan kehakiman maka SEMA memiliki otoritas moral dan yurisprudensial yang kuat dalam praktik peradilan¹⁸.

C. Pelaksanaan SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung)

Berdasarkan Pasal 1 angka 43 Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri mendefinisikan Surat Edaran sebagai tata naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasa, dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak¹⁹.

MA telah memiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) untuk mengeluarkan SEMA sejak tahun 1951 berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung Indonesia. Kekuasaan dan kewenangan itu dicantumkan dalam Pasal 131, yang mengatur “Jika dalam jalan pengadilan ada soal yang tidak diatur dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat menentukan secara langsung bagaimana soal itu harus dibicarakan”²⁰.

Berkaca pada pengaturan dalam Pasal 131 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950, maka dapat dilihat bahwa SEMA telah memiliki landasan

¹⁸ Maria Farida Indrati. (2021). *Hukum Acara Pidana dan Dinamika Peradilan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

¹⁹ Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri

²⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung Indonesia

legalitas (*legality*) sehingga isi maupun petunjuk yang digariskan di dalamnya mengikat untuk ditaati dan diterapkan oleh hakim dan pengadilan²¹.

Landasan hukum kekuasaan dan kewenangan MA menerbitkan SEMA saat ini diatur pada Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA), yang mengatur, “Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, tegoran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan”. Kemudian dalam Pasal 79 UU MA menyatakan bahwa “*Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini*”. Ketentuan inilah yang menjadi dasar bagi MA dalam mengeluarkan produk hukum yaitu SEMA, Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), dan produk hukum lain.

Landasan hukum kekuasaan dan kewenangan MA menerbitkan SEMA saat ini diatur pada Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA), yang mengatur, “Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, tegoran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan”. Kemudian dalam Pasal 79 UU MA menyatakan bahwa “*Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-*

²¹ M. Yahya Harahap, 2009, *Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, halaman. 175.

hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini”.

Ketentuan inilah yang menjadi dasar bagi MA dalam mengeluarkan produk hukum yaitu SEMA, Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), dan produk hukum lain.

Menurut Jimly Asshiddiqie, SEMA merupakan suatu kebijakan yang sifatnya internal, sehingga dalam pembuatannya harus memperhatikan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Putusan MK.²²

SEMA adalah salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. 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 peran SEMA dalam pembentukan hukum di Indonesia sangat besar. Terutama menciptakan hukum yang responsif terhadap rasa keadilan masyarakat. Sebagai contoh adalah SEMA Nomor 3 Tahun 1963, dari ini Mahkamah Agung SEMA terbalik beberapa pasal dalam Wetboek Burgelijk. Karena peraturan itu yang tidak sesuai lagi dengan rasa keadilan masyarakat

²² Meirina Fajarwati, (2017), “Validitas Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7Tahun 014 tentang Pengajuan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14. Nomor. 2, Halaman. 145-162

di Indonesia. Dari penjelasan datang pertanyaan, mengenai fungsi dan kedudukan hukum dari Mahkamah Agung Edaran dalam *ius constitutum* dari Indonesia²³.

Kedudukan SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan di atas peraturan perundang-undangan lainnya, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah. SEMA memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

SEMA memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para hakim karena SEMA dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, lembaga peradilan tertinggi di Indonesia. Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk mengeluarkan SEMA berdasarkan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung memiliki wewenang mengatur peraturan perundang-undangan di bidang peradilan. Oleh karena itu, SEMA memiliki kekuatan hukum yang sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Namun, perlu dicatat bahwa SEMA bukanlah peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan mengikat secara langsung bagi masyarakat. SEMA lebih bersifat sebagai pedoman atau arahan bagi para

²³ Irwan Adi Cahyadi, Tunggul Anshari, Dhia Al Uyun, (2014), "Kedudukan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hukum Positif Di Indonesia": Jurnal Artikel Ilmiah, Vol.1, No.1, halaman 3

hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. SEMA memberikan interpretasi atau penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih spesifik dan relevan dengan tugas dan kewenangan hakim. Istilah penyelundupan-menyelundup sebenarnya bukan istilah yuridis. Ia merupakan pengertian yang gejala sehari-hari, dimana seseorang secara diam-diam atau sembunyi-sembunyi memasukan atau menegluarkan barangbarang keluar negeri atau dalam negeri dengan latar belakang tertentu.

Kekuatan hukum SEMA juga tergantung pada konteks dan sifat permasalahan yang dihadapi oleh para hakim. SEMA dapat menjadi acuan atau panduan bagi para hakim dalam mengambil keputusan, namun hakim tetap memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan menerapkan SEMA sesuai dengan keadaan dan fakta yang ada dalam perkara yang mereka hadapi. Hakim juga dapat menggunakan pertimbangan lain, seperti putusan-putusan Mahkamah Agung yang relevan, dalam mengambil keputusan.

Selain itu, SEMA juga dapat memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat jika SEMA tersebut dikeluarkan dalam rangka mengisi kekosongan hukum atau memberikan penjelasan terhadap peraturan perundang-undangan yang masih belum jelas atau ambigu. Dalam hal ini, SEMA dapat menjadi acuan yang lebih kuat bagi para hakim dalam mengambil keputusan.

Pada prakteknya, SEMA sering digunakan oleh para hakim sebagai acuan dalam mengambil keputusan. Keputusan yang diambil oleh hakim berdasarkan SEMA dapat menjadi dasar bagi putusan-putusan yang serupa di masa depan. Namun, hakim juga memiliki kewenangan untuk tidak

mengikuti SEMA jika dianggap tidak relevan atau tidak sesuai dengan keadaan dan fakta yang ada dalam perkara yang mereka hadapi.

Pada kesimpulannya, SEMA memiliki kedudukan dan kekuatan hukum yang mengikat bagi para hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. SEMA dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun, SEMA bukanlah peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan mengikat secara langsung bagi masyarakat. SEMA lebih bersifat sebagai pedoman atau arahan bagi para hakim dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Pada umumnya penyelundupan terdiri dari dua jenis yaitu penyelundupan impor dan penyelundupan ekspor. Penyelundupan impor adalah suatu perbuatan memasukan barang dari luar negeri ke dalam wilayah Indonesia dengan tidak melalui prosedur yang ditentukan bagi pemasukan barang-barang dari luar negeri. Sedangkan penyelundupan ekspor adalah pengeluaran barang-barang dari Indonesia ke luar negeri tanpa melalui prosedur yang ditentukan untuk itu.

Awal adanya penyelundupan dapat dihubungkan karena adanya perdagangan ilegal. Perdagangan satwa liar yang ilegal baik domestik dan internasional adalah bisnis komoditas yang digerakkan oleh berbagai kekuatan sosial ekonomi dan budaya. Pola dan tren perdagangan satwa liar dipengaruhi oleh faktor komersial biasa, peningkatan infrastruktur dan pembangunan transportasi, terutama di daerah perbatasan, peningkatan akses

pasar, dan percepatan pembangunan ekonomi nasional dan regional. Struktur perdagangan dan hubungan antara kolektor, perantara, pedagang dan pedagang besar bisa sangat rumit, dan karakter hubungan ini bergeser seiring waktu dan tempat.

D. Penyalahgunaan Narkotika

Penyalahgunaan narkotika dan obat-obatan terlarang di kalangan generasi muda dewasa ini kian meningkat. Maraknya penyimpangan perilaku generasi muda tersebut, dapat membahayakan keberlangsungan hidup bangsa ini di kemudian hari. Penyalahgunaan narkotika merupakan suatu penyimpangan, terlepas dari alasan apapun, penyalahgunaan narkotika sangat berbahaya, merusak, dan memberikan beban berat yang tidak dapat ditanggung oleh individu, keluarga, masyarakat, bangsa, dan umat manusia.

Penyalahgunaan narkotika merupakan tindakan penggunaan narkotika secara tidak benar, melanggar hukum, dan tanpa otorisasi yang tepat. Salah satu contohnya adalah menggunakan narkotika secara tidak benar dari sisi medis (diluar dosis dan indikasi klinis yang tepat) dan secara ilegal (tanpa izin dari pihak yang berwenang untuk digunakan, didistribusikan, atau diproduksi)²⁴.

Pecandu narkotika yaitu mereka yang menjadi korban kejahatannya sendiri. Karena pecandu narkotika menderita sindroma kecanduan akibat

²⁴ Martalina Nazara, (2020), "Analisis Penjatuhan Pidana Penjara dan Denda Terhadap Pelaku yang melakukan Pengangkutan Minyak Tanpa Izin",. Jurnal Ilmu Hukum UHN, Vol.2, No.1, Halaman 45.

mengonsumsi narkoba. Namun, korban kecanduan narkoba harus dilindungi agar bisa pulih. UU No. 35 tahun 2009 tentang Narkoba adalah salah satu tindakan legislatif yang secara spesifik diatur dalam pasal 54 untuk mencegah penggunaan narkoba dan memastikan perlindungan hukum bagi korban pecandu narkoba, korban penyalahgunaan narkoba harus menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Korban adalah seseorang yang secara tidak sengaja menggunakan Narkoba karena dibujuk, dirayu, dipaksa dan/atau diancam untuk menggunakan Narkoba²⁵.

Pemuda sebagai generasi yang diharapkan menjadi penerus bangsa, semakin hari semakin rapuh digerogeti zat-zat adiktif penghancur syaraf. Sehingga pemuda tersebut tidak dapat berpikir jernih. Akibatnya, generasi harapan bangsa yang tangguh dan cerdas hanya akan tinggal kenangan. Sasaran dari penyebaran narkoba ini adalah kaum muda atau remaja. Kalau dirata-ratakan, usia sasaran narkoba ini adalah usia pelajar, yaitu berkisar umur 11 sampai 24 tahun. Hal tersebut mengindikasikan bahwa bahaya narkoba sewaktu-waktu dapat mengincar anak didik kita kapan saja.

Narkoba adalah singkatan dari narkoba dan obat-obatan terlarang. Sementara nafza merupakan singkatan dari narkoba, alkohol, dan zat adiktif lainnya (obat-obat terlarang, berbahaya yang mengakibatkan seseorang mempunyai ketergantungan terhadap obat-obat tersebut). Kedua istilah tersebut sering digunakan untuk istilah yang sama, meskipun istilah nafza

²⁵ Gusti Ayu Novira Santi¹, dkk, (2019) “Perlindungan Hukum Terhadap Korban Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkoba di Kabupaten Buleleng”, e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Ilmu Hukum Vol..2, No. 3, Halaman 218

lebih luas lingkupnya. Narkotika berasal dari tiga jenis tanaman, yaitu (1) candu, (2) ganja, dan (3) koka. Ketergantungan obat dapat diartikan sebagai keadaan yang mendorong seseorang untuk mengonsumsi obat-obat terlarang secara berulang-ulang atau berkesinambungan. Apabila tidak melakukannya dia merasa ketagihan (sakau) yang mengakibatkan perasaan tidak nyaman bahkan perasaan sakit yang sangat pada tubuh.

Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semi sintetis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan (Undang-Undang No. 22 tahun 1997). Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semi sintetis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan (Undang-Undang No. 35 tahun 2009).

Pecandu narkotika yaitu mereka yang menjadi korban kejahatannya sendiri. Karena pecandu narkotika menderita sindroma kecanduan akibat mengonsumsi narkotika. Namun, korban kecanduan narkotika harus dilindungi agar bisa pulih. UU No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika adalah salah satu tindakan legislatif yang secara spesifik diatur dalam pasal 54 untuk mencegah penggunaan narkotika dan memastikan perlindungan hukum bagi korban pecandu narkotika, korban penyalahgunaan narkotika harus menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Korban adalah seseorang yang

secara tidak sengaja menggunakan Narkoba karena dibujuk, dirayu, dipaksa dan/atau diancam untuk menggunakan Narkotika.

E. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau des Rechts*)

Teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menjadi landasan konseptual utama dalam menilai kedudukan suatu norma hukum dalam sistem perundang-undangan. Dalam teori ini, hukum dipandang sebagai sistem yang bertingkat dan berlapis-lapis, di mana setiap norma memperoleh kekuatan mengikatnya dari norma yang lebih tinggi. Norma tertinggi dalam sistem hukum Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjadi sumber legitimasi bagi seluruh peraturan di bawahnya.

Penerapan teori ini penting dalam menilai posisi SEMA karena surat edaran tidak termasuk dalam hierarki formal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang mencakup UUD, UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda. Berdasarkan hierarki tersebut, SEMA tidak memiliki kedudukan formal, namun tetap berfungsi sebagai norma penunjang (*complementary norm*) dalam sistem hukum. Dengan demikian, keberadaan SEMA menunjukkan adanya dinamika antara aturan hukum yang bersifat formal dan non-formal, serta menegaskan perlunya keseimbangan antara asas legalitas dan fleksibilitas dalam praktik peradilan²⁶.

²⁶ Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sekretariat Negara.