

**JURNAL**  
**KEDUDUKAN SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG**  
**(SEMA) DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA**

**ARTIKEL ILMIAH**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat – Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

**IRWAN ADI CAHYADI**

NIM. 0910113132



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**  
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**MALANG**  
**2014**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul Skripsi : KEDUDUKAN SURAT EDARAN MAHKAMAH  
AGUNG (SEMA) DALAM HUKUM POSITIF DI  
INDONESIA**


**Identitas Penulis :**

**a. Nama : IRWAN ADI CAHYADI**  
**b. NIM : 0910113132**  
**c. Kosentrasi : Hukum Tata Negara**


**Jangka Waktu penelitian : 6 bulan**

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama


  
**Tunggul Anshari, S.H.,M.H.**  
NIP. 19590524 198601 1 001

Pembimbing Pendamping

  
**Dhia Al Uyun, S.H.,M.H.**  
NIP. 19841118 200812 2 005

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

  
**Herlin Wijayanti, S.H.,M.H.**  
NIP. 19601020 198601 2 001

**KEDUDUKAN HUKUM SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG  
DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA**

Irwan Adi Cahyadi

Tunggul Anshari.,S.H.,M.H, Dhia Al Uyun.,S.H.,M.H.  
Fakultas Hukum Brawijaya  
Email: Gunsodenarwy@gmail.com

Abstraksi

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

**Kata Kunci:** Kedudukan hukum, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), Hukum Positif

*Abstract*

*SEMA is one form of regulations issued by the Supreme Court. SEMA itself made based on the regulation function and first formed in 1951, In 1950 SEMA has made for judiciary control. SEMA Contents relating to warnings, reprimands clues that are necessary and useful to the courts under the Supreme Court. SEMA serves as beleidsregel terms of the form of formal fuction. However SEMA role in the formation of law in Indonesia is enormous. Especially created a law that is responsive to the people's sense of justice*

*For example is the SEMA No. 3 of 1963, from this SEMA Supreme Court overturned several articles in Wetboek Burgelijk. Because that regulation its no longer compatible with society's sense of justice in Indonesia. From the explanation came the question, regarding the function and legal standing of the Supreme Court Circular in ius constitutum of Indonesia.*

**Keywords:** *Legal standing, Suprame court Circular (SEMA), Ius Constitutum*

## A. PENDAHULUAN

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.

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, 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<sup>1</sup>. 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.

Kedua, dilihat dari segi penamaan “Surat Edaran”, dalam buku Perihal Undang-Undang karya Prof. Jimly Asshidiqie Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation*<sup>2</sup>. 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.

Ketiga dilihat dari obyek norma, Surat Edaran Mahkamah Agung memang ditunjukkan kepada hakim, ketua pengadilan, panitera, ataupun pejabat dalam lingkungan peradilan sehingga sesuai dengan sifat aturan kebijakan yang mengatur kedalam internal. Dalam hal ini obyek normanya adalah hakim, ketua

---

<sup>1</sup> Maria Farida, **Ilmu Perundang-Undangan**, Kanisius, Yogyakarta:1998, Hal. 157

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, **Perihal Undang-Undang**, Rajawali pers, Jakarta:2010, hal: 393

pengadilan, panitera dan pejabat dalam lingkungan peradilan yang diartikan sebagai badan atau pejabat administrasi. Sehingga dapat kita asumsikan Surat Edaran Mahkamah Agung merupakan Peraturan kebijakan<sup>3</sup>.

Dari persolan tersebut timbul pertanyaan tentang bagaimana fungsi surat edaran Mahkamah Agung dari masa ke masa. Dan bagaimana kedudukan SEMA dalam peraturan perundang-undangan saat ini.

Guna menjawab permasalahan tersebut memerlukan analisis kritis mengenai pengertian dan ciri-ciri peraturan kebijakan, pemahaman mengenai bentuk dan sistem peraturan perundang-undangan dan fungsi SEMA dibentuk oleh Mahkamah Agung. Dari hasil kajian tersebut barulah kita dapat menerangkan bagaimana kedudukan SEMA dalam hukum positif di Indonesia.

## **B. MASALAH**

1. Bagaimana fungsi Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dalam hukum positif Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan hukum Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) ditinjau dari Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

## **C. METODE PENELITIAN**

Untuk mendapatkan bahan dan penjelasan mengenai rumusan masalah sehingga mendapatkan pembahasan dan jawaban yang akurat tentang penelitian yang dilakukan, penulis menggunakan metode penelitian normatif. Jenis penelitian normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti

---

<sup>3</sup> Dilihat dari ciri-ciri peraturan yang dikemukakan oleh 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, Hal: 41-42

bahan pustaka atau data sekunder belaka. Jenis penelitian yuridis normatif digunakan penulis dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap kedudukan hukum SEMA dimana saat ini keberadaannya sangat strategis dalam pembentukan hukum yang lebih responsif.

## **D.PEMBAHASAN**

### **1. Asal Mula Dan Dasar Hukum Sema**

Pada awalnya SEMA dibentuk berdasarkan ketentuan pasal 12 ayat 3 Undang-Undang No 1 tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan Dan Jalan-Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang berwenang melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan dibawahnya. Guna kepentingan jawatan maka untuk itu Mahkamah Agung berhak memberi peringatan-peringatan, teguran dan petunjuk- petunjuk yang dipandang perlu dan berguna kepada pengadilan-pengadilan dan para Hakim tersebut, baik dengan surat tersendiri maupun dengan surat edaran. Namun dalam perkembangannya dikarenakan pada saat itu Undang-Undang masih sangat sedikit sehingga SEMA sendiri mengalami sedikit pergeseran fungsi, dimana SEMA tidak lagi hanya sebagai alat pengawasan tetapi mengalami perluasan fungsi diantaranya pengaturan, administrasi,dll.

SEMA sendiri jika kita lihat dari subjek penggunaannya dapat digolongkan kedalam aturan kebijakan (*bleidsregel*), karena SEMA sendiri biasanya di tunjukan kepada hakim, panitera, dan jabatan lain di pengadilan. Namun jika kita lihat lebih dalam dari segi isi, tidak semua SEMA dapat begitu saja kita golongkan sebagai aturan kebijakan (*bleidsregel*). Contohnya SEMA Nomor 3 Tahun 1963 Mahkamah Agung menghapuskan beberapa pasal dalam BW.

Dengan melihat contoh tersebut, maka kita harus melihat lebih jauh mengenai fungsi SEMA sebagai norma yang bersifat *beleidsregel*. Eksistensi *bleidregels* sendiri merupakan konsekuensi atas diberlakukannya konsep negara hukum. Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah<sup>4</sup>.

Sifat lain dari Peraturan kebijaksanaan adalah tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Peraturan-peraturan kebijaksanaan memberi peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikking bevoegdheid*). Hal ini sendiri harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *descretionaire* karena jika tidak demikian, maka tidak ada tempat bagi peraturan kebijaksanaan<sup>5</sup>.

Selanjutnya untuk melihat dasar hukum Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) kita harus melihat Undang-Undang Mahkamah Agung sebagai payung hukum dari keberlakuan SEMA itu sendiri. Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung memberikan kewenangan *rule making power* kepada Mahkamah Agung. Kewenangan ini diberikan agar Mahkamah Agung dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang tidak diatur rinci dalam Undang-Undang tersebut. Dalam penjelasan Pasal 79 Undang-undang No. 14 Tahun 1985 diterangkan bahwa Mahkamah Agung diberikan kewenangan dalam

---

<sup>4</sup> Hotman P. Sibuea, **Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan**, Erlangga, Jakarta:2010, Hal: 101

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: 2002, Hal: 152-153.



mengeluarkan peraturan pelengkap untuk mengisi kekurangan dan kekosongan hukum. Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-undang. 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

## **2. Mekanisme Pembuatan SEMA**

Kewenangan untuk membuat SEMA berada di tangan ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung. Tetapi dalam pembentukannya Ketua Mahkamah Agung dapat meminta pendapat hukum kepada hakim ketua Muda mengenai substansi/Isi SEMA yang akan dibentuk sesuai bidangnya masing-masing. misalnya perlindungan terhadap *whistle bower* dan *justice collaborator*, ketua Mahkamah Agung akan meminta pendapat ke ketua muda bidang pidana khusus. Kemudian ketua muda bidang pidana khusus akan memberikan pendapat hukum. Dan nantinya Ketua Mahkamah Agung yang memutuskan akan dibentuk peraturan/SEMA tersebut. Jadi keputusan akhir tetap berada pada ketua Mahkamah Agung dan sifatnya kolegial berdasarkan pendapat dari ketua muda<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Irwan Adi C, Laporan KKL **Perlindungan Hukum Dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Terhadap Pelapor Tindak Pidana (Whistle Blower) Dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (Justice Collaborator) Di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu**, tidak diterbitkan, Malang:2013, hal: 47.

### **3.. SEMA Sebagai Bentuk Peraturan Dengan Beradasar Pada Pasal 79 Undang-Undang No 14 Tahun 1985 Tentang MAHKAMAH AGUNG.**

Seperti dijelaskan sebelumnya pada awal kelahirannya Surat Edaran Mahkamah Agung dikeluarkan dengan berdasarkan pada ketentuan pasal 12 ayat 3 undang-undang No 1 tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan Dan Jalan-Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. isinya menerangkan bahwa Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan yang berwenang melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan dibawahnya. Guna kepentingan jawatan maka untuk itu Mahkamah Agung berhak memberi peringatan-peringatan, teguran dan petunjuk- petunjuk yang dipandang perlu dan berguna kepada pengadilan-pengadilan dan para Hakim tersebut, baik dengan surat tersendiri maupun dengan surat edaran. Dari penjelasan tersebut sebenarnya kita dapat memahami peranan Surat Edaran mahkamah Agung diperuntukan dalam bidang pengawasan hakim.

Ketentuan ini masih berlaku sampai pada berlakunya Undang-Undang No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Surat Edaran Mahkmah Agung tidak disebut secara jelas, sehingga timbul ketidakjelasan mengenai status hukumnya. Namun demikian, Mahkamah Agung secara rutin mengeluarkan produk SEMA setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung masih tetap berlaku. Saat ini, dasar hukum yang dapat menjadi pedoman dalam menjelaskan kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung adalah Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Bunyi aslinya sebagai berikut:

“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”.

Dalam pasal inilah sebenarnya fungsi *rule making power* Mahkamah Agung berasal, dimana Mahkamah Agung dapat membuat peraturan mengenai penyelesaian suatu perkara yang tidak diatur dalam undang-undang. Tentu saja kewenangan ini juga sebenarnya di dasari atas ketentuan Pasal 10 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang kekuasaan kehakiman dimana didalamnya terkandung prinsip hakim tidak boleh menolak suatu perkara dikarenakan belum ada atau tidak jelas hukumnya.

Hal ini mutlak dibutuhkan oleh Mahkamah Agung sebagai badan yudikatif dalam sistem pemisahan kekuasaan di Indonesia, mengingat lambanya reproduksi hukum nasional. Berbeda dengan wilayah hukum administratif yang dapat menggunakan prinsip *freies ermessen* Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum dalam hal penanganan perkara (hukum acara) harus berdasarkan oleh peraturan perundang-undangan karena terikat dengan asas legalitas. Sehingga kewenangan *rule making power* yang diberikan oleh pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 ini sangatlah penting kedudukannya.

Untuk memahami lebih jauh kedudukan SEMA dalam fungsi *rule making power* Mahkamah Agung, kita juga harus melihat penjelasan dari pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung itu sendiri.

“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 dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-undang. 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 atau- pun pembagian beban pembuktian.”

Melihat penjelasan pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tersebut Penulis berpendapat bahwa peraturan yang dimaksud dalam penjelasan pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 ini tidak secara harfiah diartikan sebagai Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Tetapi diartikan sebagai segala bentuk peraturan yang dibentuk Mahkamah Agung yang isinya memuat atau berkaitan dengan peraturan yang mengisi kekosongan hukum dalam wilayah hukum acara dengan tidak melampaui dan mencampuri pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara serta tidak mengatur kekuatan alat pembuktian. Sehingga bentuk produk hukum Mahkamah Agung yang dimaksud dalam Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 dapat dilihat dalam bentuk PERMA dan SEMA.

Hal lain yang perlu kita cermati lebih dalam adalah keberadaan beberapa Surat Edaran Mahkamah Agung yang membatalkan peraturan perundang-undangan dalam kaitanya dengan pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985. Dengan mengenyampinkan masih atau tidak berlakunya SEMA, beberapa SEMA tersebut berisi mengenai pembatalan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan. Memang akan jadi persoalan jika SEMA yang membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut ternyata masih berlaku setelah Undang-Undang No 12 Tahun 2011 berlaku. Namun demikian nyatanya keberadaan SEMA tersebut telah dihapus oleh peraturan yang lebih tinggi atau diakomodir di dalam Undang-Undang yang isinya bersangkutan dengan SEMA tersebut. Contohnya SEMA Nomor 2 Tahun 1964 Mahkamah Agung

menghapuskan lembaga sandera (*gijzeling*) seperti yang dimaksud pada pasal 109 s/d 224 H.I.R.

Pengaturan mengenai lembaga sandera *gijzeling* terus berubah mengikut kebutuhan masyarakat akan hukum. SEMA Nomor 2 Tahun 1964 dicabut oleh PERMA No. 1 Tahun 2000 yang isinya menghidupkan kembali lembaga *gijzeling*, kemudian di tahun yang sama keluar Undang-Undang No 19 Tahun 2000 tentang penagihan pajak dengan surat paksa yang isinya memperbolehkan melakukan penyadaraan kepada pengutang pajak diatas 100 juta rupiah dan diragukan itikad baiknya, dan yang terbaru Undang-Undang No 37 Tahun 2004 tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang dimana dalam satu pasalnya debitor pailit dapat ditahan melalui putusan pengadilan. Melihat penjelasan tersebut kita dapat memahami bahwa dimasa lampau Surat Edaran Mahkamah Agung selain dipergunakan dalam memberikan petunjuk, arahan, larangan, maupun perintah, SEMA juga digunakan Mahkamah Agung dalam memecahkan persoalan hukum terkait peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan rasa keadilan rakyat Indonesia saat itu. Meskipun dikemudian hari SEMA tersebut setelah sistem ketatanegaraan kita lebih mapan dicabut dan digantikan oleh peraturan yang lebih cocok memuat ketentuan tersebut.

Lalu bagaimana dengan keberadaan SEMA yang membatalkan peraturan perundang-undangan dan masih berlaku hingga saat ini, contohnya SEMA Nomor 3 Tahun 1963. Penulis berpendapat bahwa SEMA tersebut merupakan bagian dari fungsi *rule making power* yang dimiliki Mahkamah Agung, alasannya adalah dikarenakan pembentukan SEMA tersebut dilakukan karena situasi yang memaksa dimana aturan perundang-undangan yang lama dirasa tidak lagi

mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. SEMA tersebut berlaku umum dan memiliki kekuatan hukum mengikat layaknya peraturan perundang-undangan yang dia batalkan dan berlaku hingga dicabut atau diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru

#### **4. Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011**

Produk peraturan perundang-undangan seharusnya memiliki bentuk formal yang seragam satu dengan lainnya. Hal ini sebenarnya yang dapat memudahkan pengguna peraturan dalam memahami apakah aturan tersebut termasuk kedalam peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, atau produk *beschikking*. Namun demikian, hal ini tidak dapat menjadi sebuah acuan yang kaku. Dikarenakan di dalam praktek sering kali pengelompokan peraturan dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) terlihat bias jika kita hanya melihat dari segi bentuk formalnya saja. Untuk itu pendekatan substansi menjadi pilihan yang lebih obyektif dalam membedakan sebuah norma hukum adalah sebagai bentuk peraturan atau *beleidsregel*.

Dengan melihat ketentuan dalam pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Bahwa meskipun pada kenyataannya isi dari Surat Edaran Mahkamah Agung sebagian besar berfungsi sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*), namun karena dasar pembentukannya didasari oleh perintah pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung. Maka SEMA dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan dan memiliki kekuatan hukum mengikat seperti yang ditentukan dalam pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dari segi kewenangan Surat Edaran Mahkamah Agung dibentuk berdasarkan kewenangan pengaturan

yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Pengaturan tersebut berkaitan dengan fungsi lainnya yaitu administrasi, nasehat, pengawasan, dan peradilan.

Hal lain yang tidak kalah penting adalah menentukan letak Surat Edaran Mahkamah Agung dalam hierarki perundang-undangan kita. Sulit secara teori untuk menentukan kedudukan SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kesulitan tersebut disebabkan karena tidak ada aturan baku yang dapat diacu. Sebelum membahas kedudukan SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan ada baiknya kita memahami dulu kedudukannya dalam pranata Mahkamah Agung. Dilihat dari bentuk formal dan isinya sebenarnya kedudukan SEMA dibawah PERMA, hal ini dikarenakan PERMA dibuat dalam bentuk formal yang lebih sempurna sebagai salah bentuk peraturan. Dari fakta yang di dapat dengan menginventarisir tabel, SEMA dapat dibuat dengan berdasarkan pada Peraturan Mahkamah Agung dan kehadiran PERMA dapat membatalkan suatu Surat Edaran Mahkamah Agung contohnya SEMA Nomor 6 Tahun 1967 yang dibatalkan oleh PERMA Nomor 1 tahun 1969.

Namun penulis berpendapat, untuk menentukan letak SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan kita harus memperhatikan beberapa hal tertentu. Pertama, Hanya SEMA yang isinya sesuai dengan ketentuan pada pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung yang dapat masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedua, melihat keberlakuan Surat Edaran Mahkamah Agung yang berlaku nasional di seluruh wilayah Indonesia maka SEMA kedudukannya berada diatas PERDA selain itu tidak ada SEMA yang berisi menjelaskan atau berdasarkan kepada PERDA. Ketiga melihat dari segi Isi, beberapa SEMA digunakan Mahkamah Agung sebagai aturan pelaksana dari

peraturan dan keputusan menteri hukum dan HAM saat Mahkamah Agung masih menggunakan sistem 2 atap. Tetapi kita juga tidak dapat menyimpulkan bahwa SEMA berada di bawah Peraturan Menteri dikarenakan ada pula SEMA yang dibentuk sebagai aturan pelaksana Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu untuk menentukan kedudukan SEMA dalam hierarki peraturan perundang-undangan sendiri harus didasari oleh isi dari tiap-tiap SEMA tersebut

#### **E. SIMPULAN DAN SARAN**

SEMA sendiri jika kita lihat dari subjek penggunaannya dapat digolongkan kedalam aturan kebijakan (*bleidsregel*), karena SEMA sendiri biasanya di tunjukan kepada hakim, panitera, dan jabatan lain di pengadilan. Selain itu bentuk formal SEMA sendiri lebih mendekati peraturan kebijakan ketimbang peraturan perundang-undangan pada umumnya. Namun jika kita lihat lebih dalam dari segi isi, tidak semua SEMA dapat begitu saja kita golongkan sebagai aturan kebijakan (*bleidsregel*). Faktanya dari 369 Surat Edaran Mahkamah Agung yang dapat diinventarisir dengan mengenyampingkan keberlakuan tiap-tiap SEMA tersebut, terdapat 25 Surat Edaran Mahkamah Agung yang dapat dikategorikan berfungsi sebagai peraturan atau *regel* dan 344 lainnya berfungsi sebagai peraturan kebijakan atau *beleidsregel*.

Dasar hukum keberlakuan SEMA dapat kita temukan dengan melihat Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985, Undang-Undang memberikan Mahkamah Agung kewenangan membentuk hukum atau *rule making power*. Kewenangan ini diberikan agar Mahkamah Agung dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang tidak diatur rinci dalam peraturan perundang-undangan.



Namun demikian tidak semua SEMA dapat dikategorikan menjalankan fungsi *rule making power*. Hanya surat edaran Mahkamah Agung yang isinya mengatur hukum acara dan mengisi kekosongan hukum. Dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, SEMA yang di dasari ketentuan pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung memiliki kekuatan hukum mengikat dan dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan.

Kedepanya seharusnya ada Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan secara jelas kedudukan dan fungsi Surat Edaran Mahkamah Agung. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat dapat dengan mudah memahami kedudukan dan kekuatan hukum SEMA yang dibentuk Mahkamah Agung. Mengenai Surat Edaran Mahkamah Agung yang berfungsi *beleidsregel* tetapi mengatur persolaan hukum acara dan SEMA yang berfungsi pengaturan seharusnya segera di ubah kedalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung. Dengan tujuan unifikasi produk hukum yang berdasar kepada Pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung terkait fungsi *rule making power*.

## **F. DAFTAR PUSTAKA**

### Buku

Hotman P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan*, Erlangga, Jakarta:2010

Jimly asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali pers, jakarta:2010

Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, yogyakarta:1998

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

Victor Imanuel W. Nalle, *Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan kebijakan kajian putusan Mahkamah Agung No.23/P/HUM/2009*, Jurnal Yudisial vol 6.

Irwan Adi C, *Laporan KKL Perlindungan Hukum Dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Terhadap Pelapor Tindak Pidana (Whistle Blower) Dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (Justice Collaborator) Di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu*, tidak diterbitkan, Malang:2013

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang No 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung.

Undang-Undang No 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Mahkamah Agung.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Republik  
Indonesia;

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
Undangan;

SEMA Nomor 3 Tahun 1963 Tentang Gagasan Menganggap Burgerlijk Wetboek  
Tidak Sebagai Undang-Undang

SEMA Nomor 2 Tahun 1964 Tentang Penghapusan Sandera (*Gijzeling*)