

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR  
12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh : Vestwansan Dipa Prasetya**

**Pembimbing I : Dr Mexsasai Indra, SH.,MH**

**Pembimbing II: Widia Edorita, SH.,MH**

**Alamat : Jl. Karya Indah, Komplek Marina Residence Blok C No. 8**

**Email : dipawansan@gmail.com. Telepon : 0822-4988-2752**

**ABSTRACT**

*Circular Letter itself is a policy regulation for several reasons, as seen from its form, Circular Letters do not have a formal form that is similar to laws and regulations in general. Generally, legislation has forming parts such as Naming, Opening, Body, and Closing. We have not found these parts in a Circular so that from the formal point of view we can assume that the Circular is not a statutory regulation. Second, in terms of naming "Circular", in the book Regarding the Law by Jimmly Asshidiqie Circular Letter is classified in policy rules or quasi legislation*

*The problem that the author made the basis of this research is how the position of the Supreme Court circular based on Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations about the contents of the Supreme Court circular based on Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations -invitation. The purpose of this study is to determine the position of the Supreme Court circular based on Act Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation and to find out the contents of the Supreme Court circular based on Act Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation .*

*This type of research used by the author is normative legal research, also called doctrinal law research. This normative research is a study that discusses the principles of law, systematic law, the extent of legal synchronization, the history of law and comparative law.*

*The results of this study are first. Article 8 Paragraph 2 of Law Number 12 Year 2011. The regulation is related to other functions, namely administration, advice, supervision, and justice. However, the author is of the opinion, to determine the location of SEMA in the hierarchy of statutory regulations, we must pay attention to certain things. First, only SEMA contents in accordance with the provisions in article 79 of the Supreme Court Act can be included in the hierarchy of statutory regulations, second, Article 5 of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Regulations states that the material contained in the regulations the legislation must reflect the principles of: Protection, Humanity, Nationality, Family, Nationality, Unity in Diversity, Justice, Equality in Law and Governance, Order and Legal Certainty and or Harmony, Harmony and Balance*

**Keywords: Circular, Supreme, Court**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka mengatur pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Kusnu, bentuk-bentuk peraturan yang berisi aturan sebagai produk kegiatan pengaturan dapat dikatakan mengesampingkan standar hukum yang baku. Misalnya ada istilah peraturan perundang-undangan, ada istilah peraturan perundangan, ketetapan, keputusan dan penetapan. Mahkamah agung mengeluarkan surat edaran, tetapi isi/materinya bersifat mengatur. Begitu pula halnya dengan Bank Indonesia yang mengeluarkan surat edaran, tetapi isi/materinya bersifat mengatur. Disamping itu terdapat pula keputusan presiden yang bersifat administratif, ada pula keputusan presiden yang bersifat mengatur, padahal istilah yang digunakan keputusan presiden. Tidak lainhalnya dengan MPR yang mempergunakan istilah Ketetapan MPR untuk suatu putusan yang mengikat ke luar, dan Keputusan MPR untuk

putusan yang hanya mengikat ke dalam.<sup>1</sup>

Surat Edaran sendiri bersifat peraturan kebijakan dengan beberapa alasan pertama, dilihat dari bentuknya Surat Edaran 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>2</sup> Bagian-bagian tersebut tidak utuh kita jumpai dalam Surat Edaran sehingga dari segi formal dapat kita tarik asumsi bahwa Surat Edaran bukanlah sebuah Peraturan Perundang-undangan.

Kedua, dilihat dari segi penamaan "Surat Edaran", dalam buku Perihal Undang-Undang karya Jimly Asshidiqie Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation*.<sup>3</sup> Oleh karena itu, jika kita lihat dari segi penamaan dengan mengacuhkan dasar hukum keberlakuan tiap-tiap suratedaran. Maka dapat diasumsikan bahwa Surat Edaran adalah sebuah peraturan kebijakan. Ketiga dilihat dari obyek norma, Surat Edaran memang ditunjukkan kepada pejabat dalam lingkungannya sehingga sesuai dengan sifat aturan kebijakan yang mengatur kedalam internal diartikan sebagai badan atau pejabat administrasi. Sehingga dapat kita asumsikan Surat Edaran merupakan Peraturan kebijakan.<sup>4</sup> Apabila surat edaran merupakan amanat dari undang-undang maka surat edaran dapat

---

<sup>1</sup>*Ibid*, hlm. 132.

<sup>2</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 157.

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali pers, Jakarta, 2010, hlm. 393.

<sup>4</sup> 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.

dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Sebagai contoh adalah Surat Edaran Mahkamah Agung, dalam fungsi *rule making power* Mahkamah Agung, kita juga harus melihat penjelasan dari Pasal 79 Undang-Undang Nomor 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 ataupun pembagian beban pembuktian.”

Penjelasan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tersebut Penulis berpendapat bahwa peraturan yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 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 Nomor 14 Tahun 1985 dapat dilihat dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung dan Surat Edaran Mahkamah Agung.

Jika melihat ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 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 lain yaitu administrasi, nasehat, pengawasan, dan peradilan.

Mengacu pada ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 kedudukan surat edaran sebagai aturan kebijakan tidak dijelaskan secara tegas dalam hirarki perundang-undangan, kedudukannya di bawah undang-undang atau bahkan apakah dibawah peraturan daerah. Akan tetapi dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Namun, terdapat juga peraturan kebijakan yang tetap diakui sebagai

peraturan perundangan dengan beberapa ciri yang harus terpenuhi. Ciri-ciri yang harus terpenuhi untuk suatu peraturan kebijakan tetap diakui sebagai peraturan perundangan adalah sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Berupa keputusan atau peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu;
- b. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi;
- c. Memuat norma hukum yang mengikat secara umum artinya norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak ditujukan kepada individu tertentu, tetapi berlaku bagi siapapun;
- d. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

Dari uraian latar belakang masalah tersebut penulis bermaksud untuk melakukan penelitian berkaitan dengan kedudukan surat edaran dalam hukum positif Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dituangkan dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul **“Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”**.

---

<sup>5</sup>Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/Kepala BAPPENAS, birohukum. bappenas.go.id/data/data\_kajian/ kajian\_kedudukan\_peraturan.pdf diakses pada tanggal 10 Agustus 2019 Pukul 15.18 WIB

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah kedudukan surat edaran Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimanakah materi muatan surat edaran Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui kedudukan surat edaran Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Untuk mengetahui materi muatan surat edaran Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **2. Kegunaan Penelitian**

- a. Bagi penulis
- b. Bagi akademik
- c. Bagi Instansi

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Teori Hirarki Perundang-undangan**

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu

tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>6</sup>

## 2. Teori Materi Muatan

Henc van Maarseven dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa:<sup>7</sup>

- 1) *Constitution as a means of forming the state's own political legal system;*
- 2) *Constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence.*

Kedua ahli Hukum Tata Negara Belanda di atas mengatakan bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H Struycken Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:<sup>8</sup>

- 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;

- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
- 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

## E. Kerangka Konseptual

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>9</sup>
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>10</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif, yang disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal.

Dari penelitian hukum normatif ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menggunakan kriteria sistematika hukum. Penelitian yang membahas tentang sistematika hukum ini penulis gunakan dikarenakan menganalisis mengenai kedudukan surat edaran mahkamah agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>6</sup> Maria Farida, Ilmu *Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 25. 15

<sup>7</sup> Sri Soemantri M, "Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan", *Jurnal Hukum*, Nomor 6 Volume 3 1996, hlm. 4.

<sup>8</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, *Disertasi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 2.

---

<sup>9</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>10</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

## 2. Sumber Data

- a. Bahan Hukum Primer
- b. Bahan Hukum Sekunder
- c. Bahan Hukum Tertier

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kajian kepustakaan yaitu peneliti menganalisa berdasarkan buku-buku, peraturan perundang-undangan maupun literatur-literatur lainnya yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Tujuannya guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli, dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.<sup>11</sup>

## 4. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif yaitu data yang diperoleh tidak dengan menggunakan statistik atau matematika ataupun yang sejenisnya. Namun analisis kualitatif cukup dengan menguraikan secara deskriptif dari data yang diperoleh. Dalam menarik kesimpulan penulis menggunakan metode berfikir deduktif yaitu cara berfikir yang menarik kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat khusus.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Teori Hirarki Perundang-Undangan

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan

norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan superior dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>12</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>13</sup>

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma

<sup>11</sup> Ronny Hanitijo Soemitri, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1994, hlm. 28.

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet 1*, Sekretariat Jendrerel & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 110 .

<sup>13</sup> Maria Farida , *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25. 15

tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>14</sup>

## **B. Tinjauan Umum Teori Materi Muatan**

Materi Muatan Undang-Undang adalah suatu istilah yang pertama kali dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979, sebagai pengganti kata Belanda “*het onderwerp*” dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*”. A. Hamid S. Attamimi yang diterjemahkan oleh beliau sebagai “materi muatan yang khas dari Undang-Undang”, yakni materi pengaturan yang khas dan hanya semata-mata dimuat dalam Undang-Undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan Undang-Undang. Dari dapat ditentukannya materi muatan Undang-Undang, akan kemudian dapat ditentukan juga materi muatan dari jenis peraturan lain yang berada di bawahnya, termasuk juga materi muatan Peraturan Presiden.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tersebut diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek

kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijalankan oleh warga negara Indonesia yang baik dan bertanggung jawab. Setiap peraturan perundang-undangan tersebut dikelompokkan dalam berbagai kelompok, yaitu peraturan yang paling atas adalah yang paling kuat dan peraturan yang bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan atau hukum di atasnya.<sup>15</sup>

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang**

Indonesia adalah negara hukum, sehingga konsekuensi dari negara hukum bahwa harus mencakup elemen penting seperti : adanya perlindungan Hak Asasi Manusia, pembagian dan pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan dengan undang-undang. Terkait dengan pemerintahan berdasar dengan undang-undang maka segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus

---

<sup>14</sup>*Ibid.*

---

<sup>15</sup>Subiyanto, “Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal*, Volume 11 Nomor 1, April 2014, hlm. 9.

berdasarkan hukum. Hukum yang dibuat untuk mengatur segala penyelenggaraan pemerintahan itu berlandaskan sumber hukum yang lebih tinggi. Berdasarkan perkembangannya Indonesia mempunyai 4 (empat) landasan hukum perundang-undangan, antara lain:<sup>16</sup>

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>17</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

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 penggunanya 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.

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

---

<sup>16</sup>Ragawino, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Universitas Padjajaran, 2005, hlm. 4.

<sup>17</sup> Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet I*, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 110 .

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 Mahkamah 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 ataupun 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.

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. 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 Mahkamah 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”.

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 dibatalkan dan berlaku hingga dicabut atau diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

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.

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.

#### **B. Materi muatan surat edaran Mahkamah Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

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.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, antara lain: penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundangundangan dan hierarkinya ditempatkan pada posisi kedua setelah UUD 1945.<sup>18</sup> Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka kita dapat menarik kesimpulan bahwa disamping sebagai dokumen nasional dna tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat

---

<sup>18</sup> Fitri Meilany Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam Perundang-Undangan di Indonesia, *Lex Administratum*, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013, hlm. 40.

yang berisi system politik dan system hukum yang hendak diwujudkan.<sup>19</sup>

Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Materi Muatan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lain. Pertama, ada yang menganggap bahwa konstitusi seematta-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. Kedua, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip, dan cita-cita.<sup>20</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tersebut diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan

harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijalankan oleh warga negara Indonesia yang baik dan bertanggung jawab. Setiap peraturan perundang-undangan tersebut dikelompokkan dalam berbagai kelompok, yaitu peraturan yang paling atas adalah yang paling kuat dan peraturan yang bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan atau hukum di atasnya.<sup>21</sup>

SEMA sendiri jika kita lihat dari subjek penggunaannya dapat digolongkan kedalam aturan kebijakan, karena SEMA sendiri biasanya di tunjukan kepada hakim, panitera, dan jabatan lain di pengadilan. Fungsi SEMA sebagai norma yang bersifat aturan kebijakan 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. 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, namun karena dasar pembentukannya

---

<sup>19</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 15.

<sup>20</sup> *Ibid.*

---

<sup>21</sup> Subiyanto, “Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal*, Volume 11 Nomor 1, April 2014, hlm. 9.

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 yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan.

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. Surat Edaran termasuk kategori peraturan negara namun bukanlah peraturan perundang-undangan. Peraturan negara sebagai peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi (lembaga maupun pejabat tertentu) dapat dibagi 3 kelompok:

1. Peraturan perundang-undangan seperti UUD, UU, PP, Perpres, Permenn, Perda, dan lain-lain;
2. Peraturan kebijakan seperti instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain;
3. Penetapan seperti surat keputusan dan lain-lain.

Isi peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri atau dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat peraturan kebijakan. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara, meskipun ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai

masyarakat umum. Surat Edaran MA atau SEMA merupakan bentuk edaran pimpinan MA ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi. Dengan demikian SEMA hanya berlaku untuk jajaran Mahkamah Agung dan lembaga peradilan di bawahnya.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. 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. 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.
2. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kesusantaraan, Bhineka Tunggal Ika, Keadilan, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Ketertiban dan kepastian hukum; dan / atau

Keselarasan, Keserasian, dan Keseimbangan

## B. Saran

1. Diharapkan kepada para pembaca untuk dapat lebih memahami mengenai kedudukan surat edaran Mahkamah Agung di dalam hirarki perundang-undangan
2. Surat edaran Mahkamah Agung dalam muatan teorinya dapat dipermudah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ali Faried, 2007, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Azis Syamsudin, 2011, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, 1999, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Hans Kelsen, 2009, *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg*, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA
- Hotman P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan*, Erlangga, Jakarta
- Jimly assiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali pers, Jakarta
- Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta
- Ragawino, 2005, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Universitas Padjajaran
- Ronald S. Lumbun, 2011, *Peraturan Mahkamah Agung RI Wujud Kerancuan Antara Praktik dan Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Raja Grafindo, Jakarta
- Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung
- Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta

### B. Jurnal

- Atamimi, 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, 1990, *Disertasi Ilmu Hukum*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Fitri Meilany Langi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dalam Perundang-Undangan di Indonesia, *Lex Administratum*, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013
- Sri Soemantri M, “Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan”, *Jurnal Hukum*, Nomor 6 Volume 3 1996
- Subiyanto, “Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang”, *Jurnal*, Volume 11 Nomor 1, April 2014
- 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

### C. Website

- Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/Kepala BAPPENAS, birohukum.  
[bappenas.go.id/data/data\\_kajian/kajian\\_kedudukan\\_peraturan.p df](http://bappenas.go.id/data/data_kajian/kajian_kedudukan_peraturan.pdf) diakses pada tanggal 10 Agustus 2019 Pukul 15.18 WIB
- <http://pustaka.untuk.semua.blogspot.com/2017/05/surat-edaran-pengertian-fungsi-macam.html> diakses pada tanggal 5 Agustus 2019 Pukul 15.25 WIB