

## **Implikasi Hukum Pengaturan Syarat Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung**

**Muhammad Rizal**

*Korespondensi: muhammad.rizal.fh@upnjatim.ac.id*

*Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur*

*Anyar, Kec. Gn. Anyar, Surabaya, Jawa Timur 60294*

### **Abstract**

*Supreme Court Circular Letter issued with the aim of maintaining the unity of law application in the handling of cases in each court under the Supreme Court, in 2018, a Supreme Court Circular Letter was issued containing the provisions up to the requirements for State Administrative Court Judges to cancel an Administrative Decision. The state becomes evidence in the case of State Administration, whereas Literally, SEMA is a circular of the leadership of the Supreme Court to all levels of justice which contains guidance in the administration of justice, which is more administrative and Normative, the Supreme Court may not interfere in the regulation of rights and obligations citizens and also does not regulate the strength of evidence. This raises the uncertainty of the position of the Supreme Court Circular in the perspective of Indonesian constitutional law and the legal implications of the terms and conditions of the decision of judges of the State Administration.*

**Keywords:** Letters, Circulars, Position, Implications, Law

### **Intisari**

*Surat Edaran Mahkamah Agung diterbitkan dengan tujuan untuk menjaga kesatuan penerapan hukum dalam penanganan perkara pada setiap pengadilan di bawah Mahkamah Agung, pada tahun 2018, diterbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung yang memuat tentang ketentuan hingga syarat bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dapat membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi alat bukti dalam perkara Tata Usaha Negara, padahal secara Harfiah, SEMA adalah edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrative dan secara Normatif, Mahkamah Agung tidak boleh mencampuri pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara serta tidak juga mengatur kekuatan alat pembuktian. Hal ini memunculkan ketidakpastian kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia dan Implikasi Hukum pengaturan syarat putusan hakim peradilan Tata Usaha Negara.*

**Kata Kunci:** Surat, Edaran, Kedudukan, Implikasi, Hukum

### **A. Pendahuluan**

Indonesia adalah negara hukum<sup>1</sup>, Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

berdasarkan norma-norma hukum, Norma hukum atau kaidah hukum merupakan pedoman bertingkah laku bagi masyarakat dalam kehidupan sosial masyarakat. Dalam Negara hukum juga sangat diperlukan lembaga-lembaga peradilan yang dibentuk dengan tujuan dapat menjadi penyelesaian dari setiap masalah hukum yang terjadi.

Ada 3 (tiga) hal yang sangat penting dalam penerapan Norma hukum, yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dari hukum, Menurut Gustav Redbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum<sup>2</sup>, jika salah satu dari 3 nilai identitas atau tujuan hukum tersebut tidak terpenuhi maka hukum tidak akan efektif untuk diterapkan. Selain hal dalam Negara hukum juga erat kaitannya dengan lembaga peradilan, oleh karena penyelesaian sengketa hukum hanya dapat dilakukan di dalam lembaga peradilan.

Hukum yang dibentuk untuk menciptakan ketertiban masyarakat, terkadang tidak lagi mencerminkan rasa keadilan rakyat. Atau undang-undang sebagai sebuah sumber hukum mengalami ketidakjelasan atau menimbulkan penafsiran ganda. Dari keadaan ini, Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga peradilan tertinggi di Indonesia dapat menentukan sikap dan memberikan jawaban yang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.<sup>3</sup>

Pada tahun 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2018 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA No.3 Tahun 2018), tujuan diterbitkannya SEMA No.3 Tahun 2018 yaitu penerapan system kamar di Mahkamah Agung untuk menjaga kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan. Pleno kamar tersebut melahirkan rumusan rumusan Pleno Kamar Pidana, Rumusan Pleno Kamar Perdata, Rumusan Pleno Kamar Agama, Rumusan Pleno Kamar Militer, **Rumusan Pleno Kamar Tata Usaha Negara**, dan Rumusan Pleno Kamar Kesekretariatan.

Dalam SEMA No.3 Tahun 2018 menjelaskan rumusan **Pleno Kamar Tata Usaha Negara** yang pada pokoknya mengatur tentang Ketentuan, hak gugat dalam sengketa tata usaha Negara pemilihan, hingga syarat-syarat yang mengatur pembatalan sertifikat dalam pengujian sertifikat tanah yang tumpang tindih, secara Harfiah, SEMA adalah edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administratif<sup>4</sup> dan secara Normatif, Mahkamah Agung tidak boleh mencampuri pengaturan tentang hak dan kewajiban warga Negara di Pengadilan serta tidak juga mengatur kekuatan alat pembuktian.

Secara histori, SEMA dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat 3

---

<sup>2</sup> Dominikus Rato, Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 2010, hlm.59.

<sup>3</sup> Irwan Adi Cahyadi, "Kedudukan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hukum Positif Di Indonesia" *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, Kota Malang, Tahun 2014 hlm 4

<sup>4</sup> Henry P. Panggabean. *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari* Jakarta: Sinar Harapan, 2001. Hal.144

Undang-Undang No 1 tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan-Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia yang menyebutkan bahwa tingkah laku perbuatan pengadilan dan para hakim diawasi oleh Mahkamah Agung, untuk itu Mahkamah Agung berhak memberi peringatan-peringatan, teguran, petunjuk yang dipandang perlu dan berguna baik dengan surat tersendiri maupun dengan surat edaran. Mahkamah Agung merupakan penyelenggara kekuasaan kehakiman dan peradilan di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer serta lingkungan peradilan tata usaha negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>5</sup> Namun Mahkamah Agung tidak dibenarkan mencampuri pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara serta tidak juga mengatur kekuatan alat pembuktian dalam proses persidangan di Pengadilan.

#### **B. Metode Penelitian**

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah pendekatan *Doctrinal*, dimana pendekatan ini berkarakter normatif. Sasarannya berupa ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, Asas-asas hukum dan doktrin yang relevan dengan isu hukum penelitian ini.<sup>6</sup> Dalam pendekatan ini penulis akan mengkonstruksikan dan menggabungkan antara Peraturan Perundang-undangan dan teori-teori hukum yang relevan termasuk asas-asas hukum yang memiliki keterkaitan dengan rumusan masalah yang dibangun dalam penelitian ini, seperti asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*, asas Kepastian Hukum, serta keadilan hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam setiap putusan Tata Usaha Negara terutama yang terkait dengan perkara sertipikat hak atas tanah pada Surat Edaran Mahkamah Agung, serta mengidentifikasi kesesuaian antara pengaturan tersebut dengan pelaksanaannya, dan asas bahwa ketentuan hukum yang lebih tinggi harus menegesampingkan ketentuan hukum yang lebih rendah. Penggunaan bahan hukum berupa bahan sekunder sangat diperlukan dalam tulisan ini, seperti bahan kepustakaan yang dikelompokkan sebagai berikut: *pertama*, bahan hukum berupa ketentuan perundang-undangan, serta aturan lainnya di bawah Undang-Undang yang relevan dan berkaitan dengan penelitian ini. *Kedua*, oleh karena riset ini adalah sebuah riset hukum yang diarahkan untuk menjawab isu hukum terkait kedudukan Surat

---

<sup>5</sup> Faisal Islami, Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/Puu Xii/2014, Jurnal UII, 2017

<sup>6</sup> **Muhamad Muhdar**, Lihat, Catatan Metode Penelitian Aplikatif Pendekatan Doctrinal, Makalah Prakarsa Borneo, 2015, hlm.12

Edaran Mahkamah Agung serta Implikasi yang ditimbulkan terhadap Perkara Tata Usaha Negara, maka dukungan pustaka tentang teori hukum yang relevan termasuk asas-asas hukum yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini seperti asas *Lex Superiori Derogate Legi Inferiori* dan asas kepastian hukum.

### **C. Pembahasan**

#### **1. Kedudukan dan Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hirarkie Perundang-Undangan dan Prespektif Ketatanegaraan Indonesia**

Surat Edaran Mahkamah Agung secara definitif adalah edaran yang dibuat oleh pimpinan Mahkamah Agung kepada seluruh pengadilan di bawah mahkamah agung dengan tujuan mengontrol peradilan. Henry Panggabean mengemukakan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung hanyalah berbentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administratif<sup>7</sup>.

Secara Normatif, menurut pada Pasal 131 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, menjelaskan bahwa Kewenangan membuat Surat Edaran Mahkamah Agung berada pada hak ketua Mahkamah Agung dan wakil ketua Mahkamah Agung. Menurut Yahya Harahap<sup>8</sup>, aturan yang lahir dari Mahkamah Agung (PerMA/SEMA) lahir dari wewenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diberikan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 kepada Mahkamah Agung. Sedangkan terbentuknya SEMA secara hukum dilandasi oleh Pasal 32 ayat (4) UU No. 14 Tahun 1985 yang berbunyi, :

*“Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan disemua Lingkungan Peradilan.”*

Secara Norma dan Interpretasi Gramatikal, penulis berpendapat dan melihat bahwa SEMA pada pokoknya hanya berisi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada seluruh pengadilan dan hanya bersifat kebijakan edaran oleh pimpinan Mahkamah Agung, sifat SEMA yang hanya peraturan kebijakan dapat diukur dari beberapa alasan yaitu: pertama, dilihat dari bentuknya Surat Edaran Mahkamah Agung tidak memiliki bentuk legalistik formal yang serupa dengan

---

<sup>7</sup>Henry P. Panggabean. *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari* Jakarta: Sinar Harapan, 2001. Hal.144

<sup>8</sup> M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung: Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 172-176.

peraturan perundang-undangan pada umumnya. Prof Maria Farida menjelaskan bahwa Pada Umumnya Peraturan Perundang-Undangan memiliki bagian-bagian pembentuk seperti Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup<sup>9</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.

Achmad Ruslan<sup>10</sup>, bahkan mengkategorisasikan bahwa, norma hukum yang termasuk dalam kualifikasi peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral sembilan karakteristik dasar sebagai berikut ini:

1. Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif yakni, hak, kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi, serta larangan yang berimplikasi pada ancaman sanksi (perdata dan/atau pidana dan/atau administratif) serta yang bersifat fakultatif yaitu yang bersifat kebolehan/menambah
2. Berlaku ke dalam dan ke luar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia
3. Bersifat mengikat (mengikat umum atau impersonal dari segi subjeknya)
4. Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan/atau konkrit
5. Melambangkan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsic
6. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*
7. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik
8. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya
9. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (*aspek hierarkis*) serta dana penegakannya.

Penulis berpandangan bahwa Secara teoritis, Sembilan klasifikasi tersebut di atas harus terpenuhi sebagai standarisasi untuk mengukur dan menentukan suatu norma hukum terkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan atau tidak. Artinya jika ada satu variable yang belum terpenuhi pada suatu norma hukum, maka norma tersebut secara ketatanegaraan dan normatif tidak tergolong peraturan perundang-undangan. Ini juga sejalan dengan pandangan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibentuk oleh lembaga-lembaga yang

---

<sup>9</sup> Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius, yogyakarta:1998, Hal. 157

<sup>10</sup> Ahmad Ruslan, 2011, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Yogyakarta, Rangkang Education hlm 45

memperoleh kewenangan perundang-undangan (*wetgevingsbevoegheid*), yaitu kekuasaan untuk membentuk hukum atau *rechtsvorming*<sup>11</sup>

Sifat lain dari Peraturan yang bersifat atau berbentuk kebijakan adalah tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Peraturan-peraturan kebijakan 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 kebijakan.<sup>12</sup>

Dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara hirarkie tidak ditemukan kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung. dalam pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yaitu: UUD NRI 1945, Tap MPR, Undang-Undang/ Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi, dan Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Surat Edaran Mahkamah Agung dan peraturan lainnya seperti yang diterbitkan Bank Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan, dan lain sebagainya, disebut diakui keberadaannya serta mengikat dengan ketentuan dan syarat selama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, tanpa dijelaskan lebih runut posisi hukumnya.

Namun, dalam praktik **ketatanegaraan** Surat Edaran Mahkamah Agung dan peraturan-peraturan lainnya tersebut secara hierarki diletakkan dibawah UUD NRI 1945, Tap MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi, dan Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga, berdasarkan hal ini dapat dikatakan bahwa secara sifat SEMA berada di bawah undang-undang.<sup>13</sup>

Kedudukan SEMA dalam tata peraturan hukum di Indonesia tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan melainkan hanya merupakan suatu peraturan kebijakan (*bleidsregel*) karena berdasarkan syarat suatu peraturan

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998 hlm 54

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: 2002

<sup>13</sup> Nursyamsi Usman, Skripsi Berjudul Eksistensi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 Dalam Proses Peninjauan Kembali, Skripsi Universitas Hasanuddin, Makassar 2017, Hlm 36

perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimana mengatur bahwa: *“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”*.

Dapat dilihat bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung tidak memuat unsur *“mengikat secara umum”* yang dimana SEMA adalah surat edaran berupa surat resmi yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung yang diedarkan secara tertulis dan diberikan atau ditujukan kepada lingkungan internal Mahkamah Agung.

Susi bahkan menjelaskan bahwa beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga lain selain DPR dan Presiden dan berada di luar hirarkie perundang-undangan tetapi masih diakui legalitasnya berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis peraturan: <sup>14</sup>

- a. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat internal saja mengikat organisasi di antaranya peraturan tata tertib lembaga, peraturan mengenai susunan organisasi dan yang sejenis
- b. Peraturan lembaga yang sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, diantaranya Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Agung, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
- c. Peraturan lembaga yang mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia tentang mata uang.

Pendapat serupa juga disampaikan Maria Farida Indrati yang menyebutkan bahwa Surat Edaran pada dasarnya tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Meskipun muncul kesan sebagai peraturan, tetapi sifatnya hanya untuk kalangan intern. Dari segi materi muatan, menurut Prof. Maria, sebuah Surat Edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang semestinya dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka Surat Edaran tidak boleh bertentangan dengan peraturan

---

<sup>14</sup> Susi Dwi Harijanti, Negara Hukum Yang Berkeadilan, Pusat Studi Kebijakan Negara FH UNPAD, Bandung, 2011, Hlm. 157-158

perundang-undangan. Atau dengan kata lain Surat Edaran tidak boleh menabrak Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Perpres.

## **2. Implikasi Hukum Pengaturan Syarat Putusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung**

Pada tahun 2018, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2018 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, tujuan diterbitkannya SEMA No.3 Tahun 2018 yaitu penerapan system kamar di Mahkamah Agung untuk menjaga kesatuan penerapan hukum dan konsistensi putusan. Pleno kamar tersebut melahirkan beberapa rumusan-rumusan Pleno Kamar yaitu: Pleno Kamar Pidana, Rumusan Pleno Kamar Perdata, Rumusan Pleno Kamar Agama, Rumusan Pleno Kamar Militer, **Rumusan Pleno Kamar Tata Usaha Negara**, dan Rumusan Pleno Kamar Kesekretariatan.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 pada bagian V (ke-Lima) tentang Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara huruf E menjelaskan bahwa:

1. *Pengujian keabsahan sertipikat hak atas tanah oleh Pengadilan TUN dalam Hal terdapat sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih, hakim dapat membatalkan sertipikat yang terbit kemudian, dengan syarat:*
  - a. *Pemegang sertipikat yang terbit terlebih dahulu menguasai fisik tanah dengan itikad baik; atau*
  - b. *Riwayat hak dan penguasaannya jelas dan tidak terputus; atau*
  - c. *Prosedur penerbitan sertipikat yang terbit terlebih dahulu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Secara Interpretasi gramatikal, dalam Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut memberikan dan menjelaskan tentang syarat-syarat yang menjadi pembatas pada putusan Hakim dalam Perkara Tata Usaha Negara, hal ini menekankan bahwa Hakim dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) khususnya saat menangani perkara terkait tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, terlimitatif atau terbatas oleh Norma aturan Surat Edaran Mahkamah Agung yang memberikan syarat acuan dari sebuah putusan.

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.<sup>15</sup>

Jika dicermati tentang kedudukan dan daya ikat dari Surat Edaran Mahkamah Agung sebagai Produk MA yang memiliki kewenangan serta fungsi *“rule making power”*, Dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, definisi dan posisi hukum 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.<sup>16</sup>

Surat Edaran Mahkamah Agung secara hukum juga dilandasi oleh Pasal 32 ayat (4) UU No. 14 Tahun 1985 yang berbunyi, :

*“Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan disemua Lingkungan Peradilan.”*

Untuk memahami lebih jauh kedudukan SEMA dalam fungsi *rule making power* Mahkamah Agung, penulis mencoba 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*

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, Hlm. 152- 153.

<sup>16</sup> Op,Cit Irwan Adi Cahyadi Hlm 11

*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**".*

Dalam penjelasan pasal 79 Undang-Undang No.14 Tahun 1985 diterangkan bahwa secara Normatif, Mahkamah Agung memang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan untuk mengisi kekosongan hukum yang dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-undang, tetapi peraturan yang diterbitkan Mahkamah Agung tidak boleh mencampuri pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara serta tidak juga mengatur kekuatan alat pembuktian. Sehingga ketentuan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 yang jelas memberikan syarat-syarat bagi Hakim untuk dapat atau tidaknya membatalkan satu keputusan tata usaha Negara yang menjadi alat bukti dan objek yang diperkarakan adalah ketentuan yang keliru.

Seperti yang telah penulis jelaskan pada bagian sebelumnya bahwa kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung tidak diatur jelas dalam hirarkie perundang-undangan dan hanyalah berbentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administratif<sup>17</sup> sehingga tidak memiliki kekuatan hukum untuk mengatur hal-hal terkait sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian.

Undang-Undang No.14 tahun 1985 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung memang telah memberikan ruang bagi Mahkamah Agung membentuk peraturan jika terdapat kekurangan dan kekosongan hukum dalam proses peradilan tetapi Undang-undang tersebut juga memberikan limitasi kepada Mahkamah Agung bahwa setiap aturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung tidak boleh mengatur terkait sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Op, Cit Henry Panggabean

<sup>18</sup> Baca Penjelasan pasal 79 UU 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Secara teoritis, Hans Kelsen mengemukakan teorinya tentang jenjang norma hukum/*stufentheorie*, dimana norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan dimana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar/*groundnorms*.<sup>19</sup>

Hal ini jelas akan berimplikasi pada penanganan perkara Tata Usaha Negara di Pengadilan, terutama perkara yang terkait dengan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, karena tidak memberikan kepastian hukum, Gustav Redbruch mengemukakan, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.<sup>20</sup> Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam tatanan hukum Indonesia belum menemukan kepastian pada posisi hukum mana Surat Edaran Mahkamah Agung diletakkan.

Penulis juga berpandangan bahwa Secara azas hukum, Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 dengan dihadapkan pada pasal 79 Undang-Undang No.14 Tahun 1985, telah melanggar asas *Lex Superiori Derogate Legi Inferiori* atau ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah. Sehingga dalam konteks tata Norma, SEMA 3 Tahun 2018 pada Bagian V Huruf E terkait syarat-syarat pembatalan sertipikat hak atas tanah oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara perlu dikaji kembali legalitasnya.

Menurut Yuliandri, kekuatan hukum pada Norma harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>21</sup> Yuliandri juga berpendapat bahwa jenis peraturan lain (dalam hal ini adalah peraturan yang diterbitkan Mahkamah Agung) seharusnya juga tunduk pada prinsip hierarki. Sedangkan Prof Jimly Asshiddiqie mengkritik bentuk surat edaran yang materinya bersifat pengaturan. Jika materinya berisi peraturan sebaiknya bentuk produk hukumnya adalah

---

<sup>19</sup>Alwi Wahyudi. 2012, "*Hukum Tata Negara dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*". Penerbit Pustaka Pelajar. Hlm 305

<sup>20</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 2010, hlm.59.

<sup>21</sup> Yuliandri, *Asas – asas Pembentukan Peraturan Perundang - undangan yang baik : gagasan pembentukan undang – undang berkelanjutan*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 67 - 68

peraturan.<sup>22</sup>

Maria Farida Indrati menyebutkan bahwa Surat Edaran pada dasarnya tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Meskipun muncul kesan sebagai peraturan, tetapi sifatnya hanya untuk kalangan intern. Dari segi materi muatan, menurut Prof. Maria, sebuah Surat Edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang semestinya dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka Surat Edaran tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain Surat Edaran tidak boleh menabrak Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Perpres.<sup>23</sup>

Dalam Prespektif Hukum Tata Usaha Negara, Yang menjadi objek Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal 53 Undang-undang No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara), membahas tentang Sertifikat hak atas tanah, Sertifikat Hak atas Tanah yang berhak mengeluarkan adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), BPN merupakan Jabatan Tata Usaha Negara, sehingga jika ada sengketa terhadap Sertifikat Hak atas Tanah yang berhak memeriksa dan mengadili adalah PTUN (kompetensi/kewenangan *absolute*). Sesuai dengan Pasal 55 UU 5 Tahun 1986 dijelaskan yakni gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 hari sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, jadi apabila telah lewat 90 hari, PTUN tidak dapat lagi menerima gugatan tersebut, demikian juga dengan Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan lainnya tidak dapat menerima gugatan tersebut karena objek gugatannya yaitu Keputusan Tata Usaha Negara tidak merupakan kewenangan Pengadilan tersebut.<sup>24</sup>

Dalam Prespektif Tata Usaha Negara, dengan alasan untuk kepentingan pemeriksaan, hakim Tata Usaha Negara dapat memeriksa surat yang dipegang oleh Pejabat TUN atau pejabat lain yang menyimpan surat.<sup>25</sup> Hakim juga dapat memerintahkan seorang saksi untuk didengar keterangannya dalam

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004), hlm.278 - 279

<sup>23</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18765/surat-edaran-bukanperaturan-perundangundangan/> diakses terakhir pada tanggal 9 Juni 2020 pukul 09.39 Wita

<sup>24</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl1210/sengketa-kepemilikan-tanah/> Terakhir diakses pada tanggal 9 Juni 2020 Pukul 09.31 Wita

<sup>25</sup> Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 85 ayat (1)

persidangan.<sup>26</sup> Saksi yang hadir di persidangan wajib mengucapkan sumpah atau janji sebelum didengar keterangannya di persidangan.<sup>27</sup> Setelah pemeriksaan sengketa sudah selesai, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat terakhir berupa kesimpulan masing-masing. Setelah itu, sidang ditunda untuk memberi kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah guna putusan sengketa tersebut. Putusan pengadilan dapat berupa gugatan ditolak, diterima, tidak diterima, atau gugur.<sup>28</sup>

Jika melihat dari Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 pada bagian V (ke-Lima) tentang Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara huruf E memberikan dan menjelaskan syarat-syarat khusus menjadi pembatas pada putusan Hakim dalam Perkara Tata Usaha Negara, hal ini menekankan bahwa Hakim dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) khususnya saat menangani perkara terkait tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, terlimitatif atau terbatas oleh Norma aturan Surat Edaran Mahkamah Agung yang memberikan syarat acuan dari sebuah putusan.

Seperti yang telah penulis jelaskan pada bagian sebelumnya bahwa kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung tidak diatur jelas dalam hirarkie perundang-undangan dan hanyalah berbentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administratif<sup>29</sup> sehingga tidak memiliki kekuatan hukum untuk mengatur hal-hal terkait sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian.

Undang-Undang No.14 tahun 1985 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung memang telah memberikan ruang bagi Mahkamah Agung membentuk peraturan jika terdapat kekurangan dan kekosongan hukum dalam proses peradilan tetapi Undang-undang tersebut juga memberikan limitasi kepada Mahkamah Agung bahwa setiap aturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung tidak boleh mengatur terkait sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 86 ayat (1)

<sup>27</sup> Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 94 ayat (1)

<sup>28</sup> Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 97

<sup>29</sup> Op, Cit Henry Panggabean

<sup>30</sup> Baca Penjelasan pasal 79 UU 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Hal ini jelas akan berimplikasi pada penanganan perkara Tata Usaha Negara di Pengadilan, terutama perkara yang terkait dengan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, karena tidak memberikan kepastian hukum, Gustav Redbruch mengemukakan, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.<sup>31</sup> Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung dalam tatanan hukum Indonesia belum menemukan kepastian pada posisi hukum mana Surat Edaran Mahkamah Agung diletakkan.

Kembali mengutip pendapat Prof Jimly yang mengkritik bentuk surat edaran yang materinya bersifat pengaturan. Jika materinya berisi peraturan sebaiknya bentuk produk hukumnya adalah peraturan dan bukan Surat Edaran<sup>32</sup> Prof Maria Farida Indrati yang menyebutkan bahwa Surat Edaran pada dasarnya tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Meskipun muncul kesan sebagai peraturan, tetapi sifatnya hanya untuk kalangan intern. Dari segi materi muatan, menurut Prof. Maria, sebuah Surat Edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang semestinya dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka Surat Edaran tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain **Surat Edaran tidak boleh menabrak Undang-Undang**, Peraturan Pemerintah, atau Perpres.

Pemberlakuan Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 pada bagian V (ke-Lima) tentang Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara huruf E jelas berimplikasi pada legalitas putusan Tata Usaha Negara terkait Sertipikat hak atas tanah yang diperkarakan di PTUN, hal ini didasari dari belum jelasnya kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung pada hirarkie perundang-undangan serta ketentuan dalam Undang-Undang Mahkamah Agung yang menjelaskan bahwa setiap aturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung tidak boleh mengatur terkait sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian<sup>33</sup> sehingga tidak relevan dan sangat tidak memenuhi nilai kepastian hukum dan keadilan.

---

<sup>31</sup> Dominikus Rato, Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum, Op,Cit Hlm .59.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op,Cit Hlm 279

<sup>33</sup> Baca Penjelasan pasal 79 UU 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

#### **D. Penutup**

Terdapat 2 (dua) hal yang bisa disimpulkan dalam tulisan ini yaitu:

1. Surat Edaran Mahkamah Agung pada dasarnya tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Dan hanya bersifat untuk kalangan intern. Atau secara Harfiah, SEMA adalah edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administratif dan belum diatur jelas dalam hirarkie dan ketatanegaraan di Indonesia, sehingga Surat Edaran tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Atau dengan kata lain Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 tidak boleh menabrak Undang-Undang No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung khususnya pada rumusan hukum kamar Tata Usaha Negara.
2. Pemberlakuan Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 2018 pada bagian V (ke-Lima) tentang Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara huruf E jelas berimplikasi pada legalitas putusan Tata Usaha Negara terkait Sertipikat hak atas tanah yang diperkarakan di PTUN, hal ini didasari dari belum jelasnya kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung pada hirarkie perundang-undangan serta ketentuan dalam Undang-Undang Mahkamah Agung yang menjelaskan bahwa setiap aturan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung tidak boleh mengatur terkait sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau- pun pembagian beban pembuktian<sup>34</sup> hal ini bertentangan dengan asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* sehingga tidak relevan dan sangat tidak memenuhi nilai kepastian hukum dan keadilan dalam perkara Tata Usaha Negara.

#### **E. Bibliografi**

- Alwi Wahyudi. 2012, "*Hukum Tata Negara dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*". Penerbit Pustaka Pelajar
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010
- Faisal Islami, *Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/Puu Xii/2014*, Jurnal UII, 2017

---

<sup>34</sup> Baca Penjelasan pasal 79 UU 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

- Henry P. Panggabean. *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-Hari*  
Jakarta: Sinar Harapan, 2001.
- Irwan Adi Cahyadi, “*Kedudukan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hukum Positif Di Indonesia*” *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Kota Malang, Tahun 2014*
- Jimly asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali pers, jakarta:2010,
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta : Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004
- M Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung: Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, yogyakarta:1998
- Nursyamsi Usman, Skripsi Berjudul *Eksistensi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 Dalam Proses Peninjauan Kembali*, Skripsi Universitas Hasanuddin, Makassar 2017
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002
- Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum Yang Berkeadilan, Pusat Studi Kebijakan Negara FH UNPAD*, Bandung, 2011
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang - undangan yang baik : gagasan pembentukan undang – undang berkelanjutan*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010