

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

1. Dasar Hukum Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara

Pada mulanya dasar konstitusional pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara ini adalah Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:⁴

- a. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang.
- b. Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari pasal 24 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang ketentuan-ketentuan Pokok kekuasaan kehakiman disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan:

- 1) Peradilan Umum.
- 2) Peradilan Agama.
- 3) Peradilan militer.
- 4) Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴ Rozalli Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm 13.

Dari bunyi pasal tersebut di atas jelaskan bahwa dasar hukum pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri ternyata cukup kuat, sama halnya dengan ketiga Peradilan lainnya yang sudah lama ada yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama dan Peradilan Militer.⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan penerapannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Pada tanggal 14 Januari 1991 diundangkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulailah 5 buah Pengadilan Tata Usaha Negara dan 3 buah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara yang sudah dibentuk sebelumnya menjalankan tugasnya masing-masing.

Setelah reformasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengalami perubahan tentang Peradilan Tata Usaha Negara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara itu merupakan salah satu undang-undang yang mengatur bahwa perlu dilakukan perubahan di lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah meletakkan dasar

⁵ Jimly Assiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Bhuana Populer, 2007, hlm 513.

kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan umum, baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan finansial di bawah Mahkamah Agung. Kebijakan tersebut bersumber dari kebijakan yang ditentukan oleh Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana dikehendaki oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan penting lainnya atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

1. Penguatan pengawasan hakim, baik pengawasan internal oleh Mahkamah Agung maupun pengawasan eksternal atas perilaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim;
2. Memperketat persyaratan pengangkatan hakim, baik hakim pada Pengadilan;
3. Tata Usaha Negara maupun hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara antara lain melalui proses seleksi hakim yang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif serta harus melalui proses atau lulus pendidikan hakim;
4. Pengaturan mengenai pengadilan khusus dan hakim ad hoc.
5. Kesejahteraan hakim;
6. Transparansi putusan dan limitasi pemberian salinan putusan;
7. Bantuan hukum; dan

8. Majelis Kehormatan Hakim dan kewajiban hakim untuk menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

2. Proses Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan digunakan terhadap gugatan dengan objeknya berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam peraturan dasarnya tidak mengisyaratkan adanya penyelesaian sengketa melalui upaya administratif terlebih dahulu, maka dapat digunakan prosedur gugatan langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal digunakan upaya peradilan, maka segi penilaian Hakim terhadap Keputusan Tata Usaha Negara didasarkan aspek *rechmatigheid* (aspek legalitasnya) saja.

Tahapan menggugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara diawali pada saat penggugat berniat memasukkan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sudah dari awal harus dipikirkan bahwa sebelum secara resmi gugatan tersebut akan diperiksa di persidangan akan ada tiga tahap pemeriksaan pendahuluan atau tahap pra pemeriksaan persidangan yang semuanya saling berkaitan yang harus dilalui, yaitu pemeriksaan administratif kepaniteraan, rapat permusyawaratan (prosedur dismissal), dan pemeriksaan persiapan dengan spesifikasi kewenangan dan prosedur untuk masing-masing tahap tersebut berbeda-beda.⁶

⁶ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara UU PTUN 2004*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hlm 83.

Penelitian administratif dilakukan oleh kepaniteraan, merupakan tahap pertama untuk memeriksa gugatan yang masuk dan telah didaftar serta mendapat nomor register yaitu setelah penggugat atau kuasanya menyelesaikan administrasinya dengan membayar uang panjar perkara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang 9 Tahun 2004 tidak menentukan secara tegas pengaturan tentang penelitian segi administrasi terhadap gugatan yang telah masuk dan didaftarkan dalam register perkara di Pengadilan, akan tetapi dari ketentuan Pasal 62 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang antara lain menyatakan, “Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 56 tidak terpenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahukan dan diperingatkan”.⁷

Setelah penelitian administrasi, ketua melakukan proses dismissal, berupa proses untuk meneliti apakah gugatan yang diajukan penggugat layak dilanjutkan atau tidak. Pemeriksaan Dismissal dilakukan secara singkat dalam rapat permusyawaratan oleh ketua dan ketua dapat menunjuk seorang hakim sebagai reporter (raportir). Dalam prosedur dismissal ketua pengadilan berwenang dan memanggil mendengar keterangan para pihak sebelum menentukan penetapan dismissal apabila dipandang perlu. Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan

⁷Titi Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Kencana Praneda Media Group, 2011, Hlm 633.

bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal:⁸

- a. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak.
- b. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan.
- c. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat.
- d. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberitahu dan diperingatkan.
- e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Dalam hal adanya petitum gugatan yang nyata-nyata tidak dapat dikabulkan, maka kemungkinan ditetapkan dismissal terhadap bagian petitum gugatan tersebut. Hal ini dalam praktek tidak pernah dilakukan adanya perbaikan gugatan dalam pemeriksaan persiapan.

Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas. Tujuan pemeriksaan persiapan adalah untuk mematangkan perkara. Segala sesuatu yang akan dilakukan dari jalan pemeriksaan tersebut diserahkan kearifan dan kebijaksanaan ketua majelis. Oleh karena itu dalam pemeriksaan persiapan memanggil penggugat untuk

⁸ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014, Hlm 164.

menyempurnakan gugatan dan atau tergugat untuk dimintai keterangan/penjelasan tentang keputusan yang digugat, tidak selalu harus didengar secara terpisah. Pemeriksaan persiapan dilakukan di ruangan musyawarah dalam sidang tertutup untuk umum, tidak harus di ruangan sidang, bahkan dapat pula dilakukan di dalam kamar kerja hakim tanpa toga. Pemeriksaan persiapan dapat pula dilakukan oleh hakim anggota yang ditunjuk oleh ketua majelis sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh ketua majelis.⁹

Tenggang waktu 30 hari untuk perbaikan gugatan dalam fase pemeriksaan persiapan, janganlah diterapkan secara ketat sesuai bunyi penjelasan Pasal 63 ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Tenggang waktu 30 hari tersebut tidak bersifat memaksa maka hakim tentu akan berlaku bijaksana dengan tidak begitu saja menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima kalau penggugat baru satu kali diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya. Dalam pemeriksaan perkara dengan acara cepat tidak ada pemeriksaan persiapan. Setelah ditunjuk Hakim tunggal, langsung para pihak dipanggil untuk persidangan.

Dalam pemeriksaan persidangan ada dengan acara biasa dan acara cepat. Pemeriksaan dengan acara biasa, Pengadilan memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara dengan tiga orang Hakim, sedangkan dengan acara cepat dengan Hakim Tunggal. Apabila Majelis

⁹ *Ibid*, Hlm. 167

Hakim memandang bahwa sengketa yang disidangkan menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum, namun putusan tetap diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum. Peranan hakim ketua sidang dalam proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara adalah aktif dan menentukan serta memimpin jalannya persidangan agar pemeriksaan tidak berlarut-larut. Oleh karena itu, cepat atau lambatnya penyelesaian sengketa tidak semata-mata bergantung pada kehendak para pihak, melainkan Hakim harus selalu memperhatikan kepentingan umum yang tidak boleh terlalu lama dihambat oleh sengketa itu. Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materil. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing.

Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut. Dalam putusan musyawarah majelis yang dipimpin

oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.

Apabila musyawarah majelis tersebut tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutnya. Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis yang menentukan. Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak, putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan pengadilan diucapkan, atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan. Tidak diucapkannya putusan dalam sidang terbuka untuk umum mengakibatkan putusan Pengadilan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Berdasarkan pasal 97 ayat 7 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, isi Putusan Tata Usaha Negara dapat berupa:¹⁰

¹⁰ *Ibid*, Hlm. 169

1) Gugatan ditolak

Putusan hakim Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan gugatan ditolak adalah berupa penolakan terhadap gugatan penggugat, berarti memperkuat Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Pada umumnya suatu gugatan ditolak oleh Majelis Hakim karena alat-alat bukti yang diajukan pihak penggugat tidak dapat mendukung gugatannya, atau alat-alat bukti yang diajukan pihak tergugat lebih kuat.

2) Gugatan dikabulkan

Gugatan dikabulkan bisa berarti pengabulan seluruhnya atau pengabulan sebagian. Gugatan dikabulkan berarti pula pernyataan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dinyatakan batal atau tidak sah.

3) Gugatan tidak dapat diterima

Putusan yang berupa gugatan tidak dapat diterima berarti bukan putusan terhadap pokok perkara tetapi gugatan tersebut tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut sebagaimana dimaksud dalam prosedur dismissal atau pemeriksaan persiapan.

4) Gugatan gugur

Putusan pengadilan yang menyatakan gugatan gugur dalam hal para pihak atau kuasanya tidak hadir dalam persidangan yang telah

ditentukan dan mereka telah dipanggil secara patut, atau perbaikan gugatan yang diajukan oleh pihak penggugat telah melampaui tenggang waktu yang ditentukan (daluwarsa).

Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (8) dapat disertai pembebanan ganti rugi berupa:

- a) Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.
- b) Pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan penerbitan keputusan Tata Usaha Negara yang baru.
- c) Penerbitan keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3 ayat (10).

Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi. Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka disamping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam (9) dan ayat (10) dapat disertai pemberian rehabilitasi.¹¹

Bagi pihak yang tidak sependapat dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dalam tenggang waktu 14 hari

¹¹Nita Ariyani, "Proses Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia Beserta Kelemahan-kelemahannya yang Harus Diperbaiki" [Http://lawandbeauty.blogspot.co.id/2013/07/proses-penyelesaian-sengketa-tata-usaha.html?/=1](http://lawandbeauty.blogspot.co.id/2013/07/proses-penyelesaian-sengketa-tata-usaha.html?/=1), diunduh pada hari Rabu, 23 November 2016, jam 23.00 WIB.

setelah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diberitahukan secara sah. Mengenai pencabutan kembali suatu permohonan banding dapat dilakukan setiap saat sebelum sengketa yang dimohonkan banding itu diputus oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Terhadap putusan pengadilan tingkat Banding dapat dilakukan upaya hukum Kasasi ke Mahkamah Agung RI. Pemeriksaan ditingkat Kasasi diatur dalam pasal 131 UU Peratun, yang menyebutkan bahwa pemeriksaan tingkat terakhir di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung. Sementara itu apabila masih ada diantara para pihak masih belum puas terhadap putusan Hakim Mahkamah Agung pada tingkat Kasasi, maka dapat ditempuh upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung RI.¹²

3. Pengertian Sengketa Kepegawaian

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa atau perselisihan yang timbul sebagai akibat diterapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Masalah sengketa Kepegawaian diatur dalam pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menyatakan penyelesaian sengketa di bidang kepegawaian dapat

¹²Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, hlm.73

dilakukan melalui peradilan. Sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹³

Sengketa kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dan keputusan atau penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN). Karena memenuhi unsur-unsur layaknya suatu badan peradilan yaitu adanya peraturan, adanya pihak-pihak yang bersengketa, adanya pejabat yang berwenang menyelesaikan sengketa dan adanya sanksi.¹⁴

Untuk dapat dikategorikan sebagai sengketa kepegawaian, maka harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Subyek yang bersangkutan adalah PNS di satu pihak sebagai Penggugat dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak sebagai Tergugat.
- b. Obyek sengketa adalah Keputusan TUN di bidang kepegawaian mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan PNS,

¹³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002, hlm 7.

¹⁴ Soegeng Pridjodarminto, *Sengketa Kepegawaian sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1994, hlm 12.

mengingat keputusan TUN di bidang kepegawaian merupakan objek sengketa.

Dalam praktek peradilan kemungkinan terjadi perkembangan bahwa subyek yang bersengketa tidak hanya PNS yang bersangkutan, tetapi bisa janda atau duda PNS serta anak-anaknya sebagai Penggugat dalam sengketa kepegawaian dapat dianalogikan dengan keputusan TUN sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.¹⁵

4. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil merupakan pemberhentian yang mengakibatkan bersangkutan kehilangan status Pegawai Negeri Sipil. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil terdiri atas pemberhentian dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil dan pemberhentian tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan secara hormat menerima hak-hak kepegawaiannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu mendapat hak pensiun.

Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan secara hormat, antara lain:

¹⁵Nurida Fatimah, "Sengketa Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil Beserta Penyelesaiannya" [Http://nuridafatimah.blogspot.co.id/2012/06/sengketa-kepegawaian-pegawai-negeri.html?m=1](http://nuridafatimah.blogspot.co.id/2012/06/sengketa-kepegawaian-pegawai-negeri.html?m=1), diunduh pada hari Selasa, 21 Febuari 2017, jam 13.00 WIB.

- a. Permintaan sendiri.
- b. Telah mencapai usia pensiun.
- c. Adanya penyederhanaan organisasi pemerintah.
- d. Tidak cakap jasmani dan rohani sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai Pegawai Negeri Sipil.¹⁶

Pegawai Negeri Sipil juga dapat diberhentikan tidak dengan hormat, karena melanggar sumpah atau janji Pegawai Negeri Sipil, sumpah atau janji jabatan negeri atau peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan keputusan Pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena dengan sengaja melakukan suatu tindak pidana kejahatan yang diancam setinggi-tingginya 4 tahun atau diancam dengan hukuman yang lebih berat.

Pegawai Negeri sipil diberhentikan tidak dengan hormat, karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan. Melakukan penyelewengan terhadap ideologi Negara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, atau terlibat dalam kegiatan yang menentang negara atau Pancasila.¹⁷

¹⁶ Djoko Prakoso, *Pokok-Pokok Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hlm. 157

¹⁷ *Ibid*, Hlm. 158

B. Surat Edaran Mahkamah Agung

Surat Edaran Mahkamah Agung adalah salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Surat Edaran Mahkamah Agung itu sendiri dibuat berdasarkan fungsi regulasi dan pertama kali dibentuk pada tahun 1951, pada tahun 1950 SEMA telah dibuat untuk kontrol peradilan. Isi SEMA berkaitan dengan peringatan, menegur petunjuk yang diperlukan dan berguna ke pengadilan di bawah Mahkamah Agung.

Pada awalnya SEMA dibentuk berdasarkan ketentuan pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 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, teguran, petunjuk yang dipandang perlu dan berguna kepada pengadilan juga para hakim, 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 dan lain-lain.

Kewenangan membuat SEMA berada di tangan ketua Mahkamah Agung dan wakil ketua Mahkamah Agung. Kekuasaan dan kewenangan itu dicantumkan pada Pasal 131, yang berbunyi:

“Jika dalam jalan Pengadilan ada soal yang tidak diatur dalam Undang-Undang, maka Mahkamah Agung dapat menentukan secara langsung bagaimana soal itu harus dibicarakan.”

Bertitik tolak dari ketentuan pasal 131 Undang-Undang No. 30 Tahun 1950, eksistensi SEMA sejak tahun 1950 memiliki landasan legalitas (*legality*) secara konstitusional sehingga isi maupun petunjuk yang digariskan di dalamnya mengikat untuk ditaati dan diterapkan oleh Hakim dan Pengadilan.

Pada saat sekarang, landasan hukum kekuasaan dan kewenangan MA menerbitkan SEMA diatur pada Pasal 32 ayat (4) UU MA yang berbunyi:

“Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan.”

Ketentuan ini secara substansial pada prinsipnya sama dengan yang terkandung pada Pasal 131 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1950:

- a. Memberi kekuasaan dan kewenangan kepada MA untuk mengeluarkan atau menerbitkan SEMA;
- b. Isi yang dituangkan di dalamnya dapat berisi petunjuk, teguran atau peringatan maupun perintah;

c. Bisa berlaku umum untuk semua Lingkungan Peradilan, tetapi boleh juga diterbitkan SEMA yang hanya berlaku kepada satu Lingkungan Peradilan.¹⁸

¹⁸ Mumpet Muthoah, "Kewenangan Mahkamah Agung Mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung" [Http://kicauanpenaku.blogspot.co.id/2016/02/kewenangan-mahkamah-agung-mengeluarkan.html?m=1](http://kicauanpenaku.blogspot.co.id/2016/02/kewenangan-mahkamah-agung-mengeluarkan.html?m=1), diunduh pada hari Sabtu, 8 April 2017, jam 08.00 WIB.