RECHT: JOURNAL OF LEGAL STUDIES
Volume 01 No.1, Maret 2026
e- ISSN No. xxxx-xxxx
Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Trisakti
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Pembatasan SEMA pada Aspek Prosedural dalam Kerangka Konstitusionalisme Peradilan

Yoel Edward Hasugian[a],

[a]*Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia*
yoelhasugian10@gmail.com

Abstrak

Praktik penggunaan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang memuat rumusan hukum substantif menimbulkan problem konstitusional dalam sistem peradilan Indonesia, terutama terkait batas kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945. Urgensi kajian ini terletak pada kecenderungan SEMA berfungsi sebagai instrumen *quasi-legislative* yang berdampak keluar, padahal secara konseptual SEMA dirancang sebagai pedoman administratif internal. Penelitian ini bertujuan menganalisis apakah SEMA yang memuat norma substantif merupakan bentuk *rechtvorming* yang melampaui kewenangan administratif Mahkamah Agung serta merumuskan konstruksi normatif ideal untuk membatasi SEMA pada aspek prosedural tanpa mengurangi fungsi menjaga kesatuan hukum. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa muatan substantif dalam SEMA berpotensi melampaui atribusi konstitusional dan mengaburkan batas antara fungsi administratif dan fungsi regulatif. Untuk itu, pembatasan normatif diperlukan melalui parameter identifikasi norma substantif, konversi muatan materiil ke dalam PERMA, penguatan mekanisme *review*, serta optimalisasi yurisprudensi sebagai sarana *uniformity*. Temuan ini berkontribusi pada penguatan *judicial constitutionalism* dan desain *check and balance intra-judiciary* dalam kerangka negara hukum demokratis.

Kata Kunci: Konstitusionalisme Peradilan; Pembentukan Hukum; SEMA; Kesatuan Hukum

Abstract

The increasing use of Supreme Court Circular Letters (SEMA) containing substantive legal formulations raises constitutional concerns within the Indonesian judicial system, particularly regarding the limits of the Supreme Court's authority under Articles 24 and 24A of the 1945 Constitution. The urgency of this study lies in the tendency of SEMA to function as a quasi-legislative instrument with external normative effects, despite its conceptual design as an internal administrative guideline. This research aims to examine whether substantive SEMA constitutes a form of rechtvorming that exceeds the Supreme Court's administrative authority and to formulate an ideal normative framework to restrict SEMA to procedural aspects without undermining its role in maintaining legal uniformity. This study employs normative legal research with statutory, conceptual, and case approaches, utilizing primary and secondary legal materials analyzed through qualitative-prescriptive methods. The findings indicate that substantive provisions in SEMA potentially exceed constitutional attribution and blur the boundary between administrative and regulatory functions. Accordingly, normative limitations are proposed through clear parameters for identifying substantive norms, conversion of material content into Supreme Court Regulations (PERMA), strengthened review mechanisms, and reinforcement of jurisprudence to ensure legal uniformity. These findings contribute to the development of judicial constitutionalism and intra-judiciary checks and balances within a democratic rule of law framework.

Keywords: *Judicial Constitusionalism; Legal Formation; SEMA, Legal Uniformity*

I. Pendahuluan

Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan kehakiman menempati posisi sentral dalam arsitektur konstitusi. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, sedangkan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24A UUD 1945 menempatkan Mahkamah Agung (MA) sebagai puncak peradilan dalam lingkungan peradilan umum, agama, militer, dan tata usaha negara, sekaligus sebagai pengawal kesatuan hukum melalui fungsi kasasi dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam konstruksi tersebut, MA memiliki tanggung jawab institusional menjaga konsistensi penerapan hukum *(unity of law)* dan mencegah disparitas putusan. Namun kewenangan tersebut pada dasarnya bersifat yudisial, bukan legislatif atau regulatif. Konstitusi tidak secara eksplisit memberikan kewenangan pembentukan norma umum yang bersifat substantif. Di sinilah muncul perdebatan mengenai batas antara fungsi administrasi peradilan, fungsi yudisial, dan potensi pembentukan norma dalam praktik kelembagaan. Dalam kerangka konstitusionalisme peradilan, setiap ekspansi kewenangan harus diuji berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan dan supremasi konstitusi.

Salah satu instrumen yang berkembang dalam praktik MA adalah Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA). Secara normatif, SEMA dimaksudkan sebagai pedoman administratif dan teknis peradilan bagi aparatur di bawah MA. Namun secara empiris, SEMA semakin sering dijadikan rujukan dalam pertimbangan putusan hakim. Penelitian Maghfirotul Mutsaniyah menunjukkan bahwa SEMA Nomor 3 Tahun 2023 digunakan atau bahkan tidak digunakan sebagai dasar argumentasi dalam perkara perceraian verstek di Pengadilan Agama, dengan implikasi langsung terhadap disparitas putusan.[1] Dalam konteks lain, penelitian Maulana Rihdo menegaskan bahwa SEMA berfungsi sebagai pedoman internal yang memengaruhi konsistensi putusan dan arah perkembangan hukum.[2] Fenomena ini menunjukkan bahwa SEMA tidak lagi sekadar instrumen administratif internal, melainkan telah memasuki wilayah *reasoning* yudisial dan beroperasi sebagai referensi normatif dalam proses adjudikasi.

Selain itu, SEMA juga kerap berfungsi sebagai pedoman normatif yang memengaruhi arah putusan, meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[3] Dalam konteks tertentu, SEMA bahkan dipersepsikan sebagai sumber hukum sekunder yang efektif membentuk praktik peradilan. Analisis terhadap SEMA No. 2 Tahun 2023 juga menunjukkan bahwa SEMA tidak lagi sekadar bersifat administratif, melainkan mengandung rumusan norma

[1] Maghfirotul Mutsaniyah and Nurul Syazana Alyaa, "When Justice Overrides Procedure: Unpacking the Reluctance to Apply SEMA No. 3 of 2023 in Verstek Divorce Cases," *Sakina: Journal of Family Studies* 9, no. 2 (2025): 242–258, https://doi.org/10.18860/jfs.v9i2.15543.

[2] Maulana Rihdo et al., "Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (Sema) Dalam Perspektif Akademisi: Kekuatan Hukum, Ketetapan Dan Konsistensi, Pengaruh Terhadap Putusan Hukum," *USRAH: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 4, no. 2 (2023): 230–40, https://doi.org/10.46773/usrah.v4i2.791.

[3] Hendra Catur Putra, "Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia," *Elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 1, no. 2 (2023): 130–43, https://doi.org/https://doi.org/10.19109/elqonun.v1i2.21727.

yang memengaruhi substansi putusan hakim.[4] Realitas ini memperlihatkan adanya pergeseran fungsi dari instrumen teknis administratif menjadi referensi normatif substantif yang secara fungsional bersentuhan dengan pembentukan hukum *(rechtvorming)*. Pergeseran tersebut penting dikaji secara sistematis agar tidak terjadi kekaburan antara pedoman teknis dan pembentukan norma hukum.

Secara normatif, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menempatkan SEMA dalam struktur hierarki peraturan. Konsekuensinya, secara formal SEMA bukanlah peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat umum. Namun dalam praktik, SEMA memiliki pengaruh fungsional yang nyata terhadap pola penalaran hakim dan bahkan menghasilkan implikasi langsung terhadap hak konstitusional warga negara. Misalnya, SEMA No. 2 Tahun 2023 mengenai pencatatan perkawinan beda agama memiliki implikasi langsung terhadap hak konstitusional warga negara, meskipun secara formal tidak termasuk peraturan perundang-undangan.[5] Ketegangan ini menunjukkan adanya jarak antara struktur normatif formal dan praktik institusional. Jika suatu instrumen tidak berada dalam hierarki norma, tetapi secara faktual membentuk orientasi normatif, maka persoalannya bukan sekadar legalitas formal, melainkan legitimasi konstitusional.

Praktik SEMA yang memuat rumusan hukum substantif semakin terlihat dalam mekanisme "rumusan kamar" hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung. Rumusan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga konsistensi penerapan hukum antar hakim agung. Namun dalam beberapa hal, rumusan tersebut merumuskan kaidah yang bersifat umum dan abstrak. Beberapa SEMA bahkan berkaitan dengan penafsiran pidana minimum, yang berpotensi menyimpangi norma undang-undang.[6] Dalam konteks perceraian, SEMA No. 3 Tahun 2023 menetapkan parameter faktual tertentu sebagai dasar pertimbangan hakim.[7] Jika rumusan tersebut menciptakan standar baru di luar teks undang-undang atau memasuki ranah penentuan standar hukum materiil, maka muncul pertanyaan apakah hal tersebut merupakan bentuk rechtvorming yang melampaui kewenangan administratif sebagaimana dimaksud Pasal 24A UUD 1945.

Kekhawatiran mengenai perluasan fungsi normatif MA sebelumnya juga muncul dalam konteks pembaruan hukum melalui PERMA. Mohammad Kamil Ardiansyah menunjukkan bahwa Mahkamah Agung melalui PERMA telah mengisi kekosongan hukum yang tidak lagi responsif terhadap perkembangan masyarakat.[8] Meskipun PERMA memiliki dasar delegatif

---

[4] Sthela Maris Belinda Setyo Widiastuti, Dian Septiandani, and Efi Yulistyowati, "Analisis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia," *Semarang Law Review (SLR)* 6, no. 2 (2025): 395–410, https://doi.org/10.26623/slr.v6i2.12849.

[5] Mhd. Ilham Armi, "Implications of Supreme Court Circular Letter No. 2 of 2023 on Interfaith Marriage Registration and Constitutional Marriage Framework in Indonesia," *MADANIA: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Islam* 14, no. 2 (2024): 1–10, https://journals.fasya.uinib.org/index.php/madania/article/view/665%0Ahttps://journals.fasya.uinib.org/index.php/madania/article/viewFile/665/395.

[6] Putra, "Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia."

[7] Keisya Ayudha Wianto and Santi Rima Melati, "PISAH RUMAH ENAM BULAN SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN PERCERAIAN : ANALISIS YURIDIS TERHADAP SEMA NOMOR 3 TAHUN 2023," *Jurnal Media Akademik* 4, no. 1 (2026): 1–12, https://doi.org/https://doi.org/10.62281/0ekk5x40.

[8] Mohammad Kamil Ardiansyah, "Pembaruan Hukum Oleh Mahkamah Agung Dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 2 (2020): 361–84, https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.361-384.

yang lebih jelas dibandingkan SEMA, perdebatan mengenai batas "*regelende functie*" tetap muncul. Jika PERMA saja menimbulkan diskursus mengenai legitimasi normatif, maka penggunaan SEMA yang memuat rumusan hukum substantif menghadirkan problem yang lebih kompleks dan memerlukan pengujian konstitusional yang lebih ketat.

Dalam perspektif distribusi kewenangan yudisial pasca amandemen UUD 1945, dinamika hubungan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi juga menunjukkan pentingnya kejelasan batas kewenangan. Maruarar Siahaan mengkritik dualisme *judicial review* yang berpotensi menimbulkan disharmoni normatif.[9] Pasca pembentukan Mahkamah Konstitusi, terjadi redistribusi kewenangan pengujian norma yang belum sepenuhnya menghasilkan desain yang harmonis.[10] Fragmentasi kewenangan judicial review antara MA dan Mahkamah Konstitusi juga menimbulkan tantangan tersendiri dalam menjaga konsistensi norma.[11] Dalam konteks ini, praktik SEMA yang memuat rumusan hukum substantif berpotensi memperlebar ambiguitas struktural dan menghadirkan risiko ekspansi kewenangan tanpa dasar normatif yang jelas.

Di sisi lain, kebutuhan menjaga kesatuan hukum dan mencegah disparitas putusan tetap menjadi argumen kuat bagi eksistensi pedoman internal. Peran kekuasaan kehakiman dalam menjaga harmonisasi regulasi melalui mekanisme *judicial review* dan praktik peradilan juga perlu diperhatikan kepentingannya.[12] Reformasi sistem pengujian dan harmonisasi norma merupakan prasyarat bagi konsistensi sistem hukum.[13] Penguatan akuntabilitas dan konsistensi lembaga peradilan harus tetap mempertimbangkan independensi hakim.[14] Alya Dwi Ananta dkk. menyoroti pentingnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas dalam menjaga keseimbangan antara independensi dan kontrol institusional.[15] Ketegangan antara *uniformity* dan *judicial independence* inilah yang menjadi inti problematika dan menuntut perumusan batas yang proporsional.

Tinjauan terhadap penelitian terdahulu menunjukkan bahwa sebagian besar kajian masih bersifat deskriptif atau evaluatif terhadap SEMA tertentu. Putra (2023) dan Armi (2024) menyoroti problem legitimasi normatif, sementara Mutsaniyah (2025) dan Rihdo (2023) menekankan aspek implementatif dan dampaknya terhadap praktik peradilan. Belinda dkk.,

---

[9] Maruarar Siahaan, "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2021): 729–52, https://doi.org/10.31078/jk1742.

[10] Muhammad Siddiq Armia et al., "Post Amendment of Judicial Review in Indonesia: Has Judicial Power Distributed Fairly?," *Journal of Indonesian Legal Studies* 7, no. 2 (2022): 525–56, https://doi.org/10.15294/jils.v7i2.56335.

[11] Hadi Purwadi et al., "Resolving the Judiciary Tensions between the Constitutional Court and the Supreme Court of Indonesia," *Journal of Indonesian Legal Studies* 9, no. 1 (2024): 317–52, https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jils.vol9il.4635.

[12] Ahmad Fauzan, Ayon Diniyanto, and Abdul Hamid, "Regulation Arrangement through The Judicial Power: The Challenges of Adding the Authority of The Constitutional Court and The Supreme Court," *Journal of Law and Legal Reform* 3, no. 3 (2022): 403–30, https://doi.org/10.15294/jllr.v3i3.58317.

[13] Zainal Arifin, Naufal Ghani Bayhaqi, and David Pradhan, "Urgency Supreme Court Circular Letter Number 2 of 2023 in the Judicial Process of Interfaith Marriage Registration," *Journal of Law & Legal Reform* 5, no. 1 (2024): 137–78, https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jllr.vol5i1.2101.

[14] Muhammad Aziz et al., "Politik Reformasi Kewenangan Komisi Yudisial Sebagai Penguatan Pengawasan Terhadap Mahkamah Agung," *Jurnal Ius Constituendum* 8, no. 3 (2023): 395–405, https://doi.org/10.26623/jic.v8i3.6128.

[15] Alya Dwi Ananta et al., "Evaluasi Mekanisme Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi Terhadap Kekuasaan Kehakiman: Tinjauan Dari Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik* 1, no. 3 (2024): 435–46, https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jmia.v1i3.1525.

Wianto dan Melati, serta Ardiansyah lebih menilai rasionalitas kebijakan atau pengisian kekosongan hukum, sedangkan Siahaan, Armia dkk., Purwadi dkk., Fauzan dkk., Arifin, Aziz dkk., dan Ananta dkk. berfokus pada distribusi kewenangan *judicial review*, harmonisasi regulasi, dan desain pengawasan kelembagaan. Namun belum terdapat konstruksi normatif yang secara sistematis membatasi SEMA pada aspek prosedural dalam kerangka Pasal 24 dan 24A UUD 1945. Dengan demikian, terdapat celah ilmiah berupa absennya formulasi pembatasan yang berbasis struktur konstitusi, bukan semata preferensi kebijakan atau asumsi inkonstitusionalitas.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis apakah praktik penggunaan SEMA yang memuat rumusan hukum substantif merupakan bentuk *rechtvorming* yang melampaui kewenangan administratif Mahkamah Agung dalam kerangka Pasal 24A UUD 1945, serta merumuskan konstruksi normatif ideal untuk membatasi SEMA pada aspek prosedural tanpa mengorbankan fungsi Mahkamah Agung dalam menjaga kesatuan hukum. Dengan pendekatan konstitusional-struktural, penelitian ini tidak diarahkan pada asumsi bahwa SEMA secara inheren inkonstitusional, melainkan pada problematisasi yang berbasis prinsip pembatasan kekuasaan, supremasi konstitusi, kepastian hukum, dan independensi hakim. Kontribusi yang diharapkan adalah tersusunnya model pembatasan normatif yang menjaga keseimbangan antara legitimasi konstitusional dan kebutuhan praktis sistem peradilan.

II. Bahan Hukum dan Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan karakter preskriptif-evaluatif yang bertujuan menilai batas kewenangan Mahkamah Agung dalam penggunaan SEMA dalam kerangka Pasal 24 dan 24A UUD 1945. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan *(statute approach)*, pendekatan konseptual *(conceptual approach)*, dan pendekatan kasus *(case approach)*. Bahan hukum primer terdiri atas UUD 1945 (khususnya Pasal 24 dan 24A), Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta perubahannya. Bahan hukum sekunder meliputi literatur mengenai teori konstitusionalisme, teori pembatasan kekuasaan, doktrin *rechtvorming*, teori kewenangan (atribusi, delegasi, mandat), serta penelitian terdahulu yang mengkaji kedudukan SEMA dan praktik harmonisasi hukum oleh Mahkamah Agung. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks peraturan digunakan untuk memperjelas terminologi dan sistematika norma. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen resmi *(official documents research)* terhadap peraturan, SEMA, dan putusan yang relevan dengan fokus penelitian.

Teknik analisis yang digunakan adalah analisis normatif preskriptif melalui beberapa tahapan. Pertama, dilakukan uji konsistensi norma *(normative consistency test)* dengan membandingkan substansi SEMA terhadap struktur kewenangan yang ditentukan dalam UUD 1945 dan undang-undang organik Mahkamah Agung. Kedua, diterapkan uji batas kewenangan *(ultra vires test)* untuk menilai apakah muatan SEMA yang bersifat substantif melampaui fungsi administratif dan teknis peradilan yang menjadi dasar eksistensinya. Ketiga, dilakukan argumentasi sistematis dan teleologis terhadap Pasal 24A UUD 1945 guna menentukan apakah praktik tersebut dapat dibenarkan sebagai bagian dari fungsi menjaga kesatuan hukum atau justru

merupakan ekspansi normatif yang tidak memiliki dasar atribusi konstitusional. Prosedur analisis dilakukan secara bertahap: identifikasi norma, klasifikasi muatan SEMA (prosedural atau substantif), evaluasi kesesuaiannya dengan prinsip pembatasan kekuasaan dan hierarki norma, lalu perumusan konstruksi normatif ideal pembatasan SEMA. Dengan metode ini, penelitian tidak berhenti pada deskripsi praktik, tetapi menghasilkan parameter evaluatif yang eksplisit dan terukur, sehingga temuan yang diperoleh memiliki validitas argumentatif dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

III. Hasil dan Pembahasan

SEMA dan *Rechtvorming*: Uji Konstitusionalitas terhadap Pasal 24 A UUD NRI 1945

Perdebatan mengenai kedudukan dan batas kewenangan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dalam satu dekade terakhir menunjukkan intensifikasi penggunaan instrumen ini sebagai pengarah praktik peradilan. SEMA tidak lagi sekadar berfungsi sebagai pedoman administratif internal, tetapi kerap memuat rumusan hukum yang berdampak langsung terhadap substansi hak dan kewajiban para pihak. Intensitas penerbitannya yang meningkat, disertai kecenderungan merumuskan kaidah yang berimplikasi pada substansi perkara, memunculkan pertanyaan konstitusional serius mengenai legitimasi normatifnya. Dalam negara hukum, setiap bentuk produksi norma harus dapat ditelusuri basis kewenangannya dalam struktur konstitusional. Pasal 24A UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kasasi dan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung, tetapi tidak secara eksplisit memberikan kewenangan pembentukan norma umum yang mengikat ke luar. Ketegangan antara kebutuhan kesatuan hukum dan batas kewenangan normatif inilah yang menjadi titik berangkat analisis mengenai apakah praktik SEMA substantif merupakan bentuk *rechtvorming* yang melampaui batas administratif MA.

Secara teoritis, *rechtvorming* dibedakan dari interpretasi. Interpretasi bertujuan menemukan makna norma yang telah ada, sedangkan *rechtvorming* menunjuk pada penciptaan kaidah baru melalui konstruksi yudisial. Literatur komparatif menunjukkan bahwa batas antara keduanya tidak selalu tegas. Monika Florczak-Wątor menegaskan bahwa mahkamah konstitusi di Eropa kerap berfungsi sebagai *positive legislator* melalui putusan interpretatif yang membentuk norma baru.[16] Namun legitimasi pembentukan hukum oleh pengadilan bergantung pada basis konstitusional dan teknik argumentasi yang digunakan. Dalam literatur lain ditegaskan bahwa batas legitimasi *judicial law-making* terletak pada fungsi penyelesaian konkret, bukan pada produksi norma abstrak yang berlaku umum.[17] Perlu dibedakan secara presisi antara fungsi interpretatif dan fungsi normatif Mahkamah Agung agar tidak terjadi perluasan kewenangan secara implisit. Maka tidak setiap interpretasi dapat dikualifikasi sebagai *rechtvorming*, tetapi pembentukan norma baru yang tidak memiliki jangkar tekstual atau lahir di luar mekanisme adjudikatif berpotensi melampaui fungsi yudisial.

[16] Monika Florczak-Wator, *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, *Rouledge*, 2020, https://doi.org/10.4324/9781003022442-1.
[17] A Singh and MZ Bhero, "Judicial Law-Making : Unlocking the of Judges in Terms of Section 39 (2) of the Constitution," *PER / PELJ 2016* 19 (2016): 1–22, https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17159/1727-3781/2016/v19n0a1504.

Dalam kerangka Pasal 24A UUD NRI 1945, Mahkamah Agung berfungsi menjaga kesatuan hukum melalui mekanisme kasasi. Fungsi ini memang mengandung dimensi harmonisasi dan standarisasi penafsiran, bahkan membuka ruang pengembangan doktrin melalui preseden. Kewenangan menjaga kesatuan hukum memang membuka ruang bagi pengembangan doktrin melalui preseden.[18] Akan tetapi, ruang tersebut melekat pada proses peradilan konkret, bukan pada produk administratif. Kewenangan tersebut harus dipahami sebagai kewenangan korektif melalui putusan, bukan kewenangan regulatif melalui instrumen administratif.[19] Di sinilah problem desain kelembagaan muncul, ketika kebutuhan uniformitas tinggi, MA terdorong menggunakan instrumen non-yudisial untuk mencapai kepastian hukum. Pertanyaannya, apakah dorongan fungsional tersebut dapat membenarkan perluasan kewenangan normatif.

Praktik menunjukkan bahwa beberapa SEMA memuat rumusan hukum yang bersifat preskriptif dan berlaku umum bagi seluruh pengadilan. Rumusan tersebut tidak sekadar mengatur tata cara administrasi perkara, tetapi menentukan tafsir tertentu terhadap norma materiil, bahkan menetapkan batasan hak atau standar pembuktian yang berdampak langsung pada pencari keadilan. Rumusan tersebut kerap dijadikan rujukan wajib oleh hakim tingkat bawah. Secara substansi, karakter demikian menyerupai norma materiil yang menentukan konsekuensi hukum secara abstrak. Kecenderungan ini berpotensi menempatkan SEMA sebagai instrumen *quasi-legislation* dalam praktik peradilan Indonesia.[20] Jika suatu SEMA menentukan kategori perkara atau pembatasan prosedural yang memengaruhi *outcome* perkara, maka dapat beralih fungsi dari fungsi administratif menjadi menyerupai peraturan perundang-undangan.

Analisis terhadap kecenderungan tersebut mengarah pada konsep *quasi-legislative* dan *problem ultra vires*. *Quasi-legislation* merujuk pada tindakan administratif yang memiliki efek normatif menyerupai regulasi formal. Ketika suatu organ yudisial menerbitkan pedoman yang mengikat secara umum tanpa basis delegasi eksplisit, maka tindakan tersebut berpotensi *ultra vires*.[21] *Ultra vires* berarti melampaui kewenangan yang diberikan oleh hukum. Pelebaran makna kewenangan administratif menjadi kewenangan normatif akan mereduksi prinsip pembagian kekuasaan. Prinsip yang sama digunakan dalam praktik komparatif; Issacharoff menunjukkan bahwa pengadilan di Amerika Serikat menggunakan doktrin *ultra vires* untuk membatasi klaim kewenangan eksekutif yang tidak memiliki dasar delegasi jelas.[22] Mayer juga menjelaskan bagaimana Mahkamah Konstitusi Jerman menggunakan doktrin serupa untuk menilai tindakan lembaga yang melampaui mandatnya.[23] Analogi ini memperkaya parameter pengujian terhadap SEMA dalam konteks Indonesia.

---

[18] Samuel Beswick, "The Declaratory Theory of Judicial Law-Making," *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2025, 1–31, https://doi.org/10.1017/cjlj.2025.10060.

[19] Mochammad Larasati, Fadhila Restyana Bakri, "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Pada Putusan Hakim Dalam Pemberian Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 881–902, https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk15410.

[20] Richard W. Murphy, "Ultra Vires Review of Federal Agency Action Made Simple(R)," *Utah Law Review* 2025, no. 5 (2025): 1201–52, https://doi.org/10.63140/t43jrk9zxv.

[21] Singh and Bhero, "Judicial Law-Making : Unlocking the of Judges in Terms of Section 39 (2) of the Constitution."

[22] Samuel Issacharoff, *Ultra Vires.*, *New York University School of Law*, 2026, https://doi.org/10.5040/9781509922864.0052.

[23] Franz C. Mayer, "The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP Decision of 5 May 2020," *European Constitutional Law Review* 16, no. 4 (2020): 733–69, https://doi.org/10.1017/S1574019620000371.

Namun demikian, tidak seluruh tafsir atau pedoman MA dapat serta-merta dikategorikan sebagai pembentukan hukum yang inkonstitusional. Harus ada pembedaan secara tegas antara pedoman teknis internal dengan norma yang menciptakan hak dan kewajiban baru.[24] Pedoman teknis seperti standar administrasi berkas atau distribusi perkara masih berada dalam ranah manajerial peradilan. Dalam tradisi peradilan modern, pengadilan tertinggi sering mengembangkan instrumen internal guna menjaga konsistensi hukum.[25] Oleh karena itu, keberadaan SEMA pada aspek prosedural memiliki rasionalitas institusional yang tidak dapat diabaikan. Masalahnya terletak pada substansi yang melampaui teknis administratif dan memasuki wilayah normatif.

Secara empiris, kebutuhan akan kesatuan hukum memang riil. Fragmentasi putusan antar pengadilan tingkat pertama dan banding mendorong MA mencari instrumen cepat dan efektif untuk standarisasi. SEMA sering dipilih karena lebih fleksibel dibanding pembentukan yurisprudensi melalui proses kasasi yang memakan waktu.[26] Bahkan sebagian SEMA lahir sebagai respons terhadap kekosongan hukum atau inkonsistensi regulasi sektoral.[27] Dalam situasi demikian, MA menghadapi dilema antara membiarkan kekosongan hukum atau mengambil langkah interpretatif progresif. Tantangan teoretisnya adalah membedakan *gap-filling interpretation* yang sah dari pembentukan norma baru yang seharusnya menjadi domain legislator.

Dari perspektif konstitusionalisme modern, ekspansi normatif melalui instrumen administratif berpotensi mengaburkan mekanisme *checks and balances*. Ketika lembaga yudisial menggunakan SEMA untuk menghasilkan efek normatif luas, maka kontrol publik dan partisipasi dalam pembentukan norma menjadi terbatas. Pendekatan kategoris yang menempatkan seluruh SEMA sebagai kebijakan internal berisiko menutupi dimensi *quasi-legislative* dari SEMA tertentu. Bahkan terdapat risiko *constitutional drift*, yakni pergeseran kewenangan tanpa perubahan formal konstitusi. Oleh karena itu, analisis konstitusional harus dilakukan secara sistematis dan berbasis substansi, bukan sekadar bentuk instrumen.

Relevansi komparatif juga menunjukkan bahwa perluasan kewenangan sering lahir dari kebutuhan sistemik. Ahdout menjelaskan bagaimana kebijakan penegakan hukum di Amerika Serikat berkembang menjadi bentuk *enforcement lawmaking* yang secara substantif membentuk hukum melalui diskresi eksekutif.[28] Pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa ketika norma dibentuk melalui jalur non-legislatif, mekanisme pengawasan menjadi krusial.

Dengan demikian, sintesis keseluruhan menunjukkan bahwa legitimasi *judicial law-making* bergantung pada mandat konstitusional, konteks perkara konkret, serta metode argumentasi yang transparan.[29] Pengujian terhadap SEMA substantif harus mempertimbangkan dua

[24] Larasati, Fadhila Restyana Bakri, "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Pada Putusan Hakim Dalam Pemberian Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik."
[25] Beswick, "The Declaratory Theory of Judicial Law-Making."
[26] Csongor Istvan Nagy, *The Rebellion of Constitutional Courts and The Normative Character of European Union Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 73, 2024, https://doi.org/10.1017/S0020589323000519.
[27] Larasati, Fadhila Restyana Bakri, "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Pada Putusan Hakim Dalam Pemberian Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik."
[28] Z Payvand Ahdout, "Enforcement Lawmaking and Judicial Review," *Harvard Law Review* 135, no. 4 (2022): 937–1006, https://harvardlawreview.org/2022/02/enforcement-lawmaking-and-judicial-review/.
[29] Florczak-Wator, *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*.

dimensi: (1) adanya dasar delegasi normatif eksplisit, dan (2) karakter norma yang diciptakan. Jika SEMA menciptakan aturan umum yang tidak dapat diturunkan langsung dari norma yang sudah ada, maka ia berpotensi dikualifikasikan sebagai *quasi-legislation* tanpa dasar konstitusional. Pada titik ini, persoalannya bukan pada niat menjaga kesatuan hukum, melainkan pada mekanisme dan instrumen yang digunakan.

Persoalan SEMA tidak dapat disederhanakan menjadi dikotomi konstitusional atau inkonstitusional. Yang diperlukan adalah pembedaan presisi antara pedoman prosedural yang sah dan norma substantif yang problematik. Dengan menguji praktik SEMA substantif dalam kerangka Pasal 24A UUD NRI 1945 melalui parameter *rechtvorming*, *quasi-legislation*, dan *ultra vires*, terdapat upaya merumuskan batas konseptual yang jelas. Pembatasan yang tepat bukanlah upaya melemahkan Mahkamah Agung, melainkan memastikan bahwa fungsi menjaga kesatuan hukum dijalankan dalam koridor konstitusi.

Konstruksi Normatif Pembatasan SEMA dalam Kerangka Konstitusionalisme Peradilan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perluasan fungsi SEMA tidak dapat dilepaskan dari problem struktural Mahkamah Agung (MA), khususnya dalam aspek administrasi peradilan dan konsolidasi kelembagaan. Studi Muntaha mengidentifikasi lemahnya administrasi, integritas, dan problem regulasi sebagai faktor yang mengganggu efektivitas penegakan hukum.[30] Ketika tata kelola internal tidak tertata optimal, kebutuhan akan instrumen cepat dan fleksibel meningkat. Dalam keadaan demikian, SEMA berkembang dari pedoman administratif menjadi alat harmonisasi praktik peradilan. Namun, perkembangan ini memicu pergeseran dari fungsi administratif menuju pembentukan norma substantif. Pergeseran tersebut menimbulkan persoalan konstitusional terkait batas kewenangan normatif MA dalam Pasal 24A UUD 1945. Temuan ini berkorelasi langsung dengan rumusan masalah pertama mengenai kemungkinan terjadinya *rechtvorming* yang melampaui mandat administratif.

Analisis terhadap praktik konkret menunjukkan bahwa sejumlah SEMA berfungsi sebagai norma operasional yang mengikat secara *de facto* bagi hakim tingkat bawah. Misalnya dalam perkara perdata terkait perlindungan pembeli beritikad baik, SEMA No. 4 Tahun 2016 dijadikan rujukan utama dalam pertimbangan hukum.[31] Hakim tidak lagi memosisikan SEMA sebagai pedoman teknis, tetapi sebagai dasar legitimasi normatif. Pola ini memperlihatkan karakter *quasi-regulatory* yang berdampak langsung terhadap *outcome* perkara. Ketika instrumen administratif menentukan standar substantif, maka terjadi pergeseran fungsi interpretatif dari putusan ke regulasi internal. Jika praktik ini dibiarkan, batas antara kewenangan yudisial dan legislasi terselubung menjadi kabur. Di titik ini, problem SEMA memasuki ranah konstitusionalisme peradilan.

Secara teoretis, negara hukum mensyaratkan supremasi hukum dan pembatasan kekuasaan, termasuk kekuasaan kehakiman.[32] Dalam kerangka *judicial constitutionalism*, setiap ekspansi

[30] - Muntaha, "Problematika Lembaga Mahkamah Agung Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 3 (2019): 547–58, https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no3.2187.
[31] Larasati, Fadhila Restyana Bakri, "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Pada Putusan Hakim Dalam Pemberian Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik."
[32] Anya Bernstein, "Judicial Accountability," *Georgetown Law Journal*, 2025, 1–62, https://doi.org/10.4324/9781315544847-10.

kewenangan harus tunduk pada batas konstitusi.[33] Pasal 24A UUD 1945 tidak memberikan mandat eksplisit kepada MA untuk membentuk norma umum yang mengikat eksternal. Jika SEMA memuat norma yang menambah atau mengubah unsur hak dan kewajiban, maka ia memasuki wilayah legislasi. Perluasan tanpa delegasi yang jelas berpotensi menimbulkan distorsi prinsip *legality*. Dalam perspektif politik peradilan, ekspansi demikian dapat dibaca sebagai bentuk *judicial activism* administratif.[34] Oleh karena itu, pembatasan normatif adalah kebutuhan konstitusional.

Dari sudut teori pembentukan hukum, legitimasi *rechtvorming* dalam sistem *civil law* bertumpu pada argumentasi terbuka dalam putusan. Studi mengenai interpretasi hakim menegaskan bahwa legitimasi yudisial lahir dari konstruksi penalaran yang dapat diuji publik.[35] Ketika norma substantif dirumuskan dalam SEMA tanpa proses adversarial, karakter deliberatif tersebut hilang. Berbeda dengan yurisprudensi yang berkembang melalui kritik akademik dan praktik berulang, SEMA bersifat *top-down* administratif. Kondisi ini menciptakan anomali institusional dalam struktur pembentukan hukum peradilan. Dengan demikian, pembatasan SEMA merupakan koreksi struktural terhadap pola *rechtvorming* administratif. Pembatasan ini mengembalikan pembentukan hukum pada ruang adjudikatif yang akuntabel.

Penelitian ini merumuskan tiga parameter pembatasan. Pertama, SEMA hanya boleh mengatur administrasi peradilan, seperti distribusi perkara, manajemen beban kerja, format putusan, dan koordinasi kamar. Instrumen administratif sah sepanjang tidak menciptakan norma yang mengikat pihak eksternal.[36] Kedua, SEMA dilarang memuat norma materiil yang menambah, mengurangi, atau menafsirkan ulang hak dan kewajiban. Ketiga, perlu kriteria identifikasi norma substantif berbasis dampak. Parameter ini disusun dengan mempertimbangkan akuntabilitas yudisial dan prinsip independensi yang bertanggung jawab.[37] Tanpa parameter eksplisit, batas administratif dan normatif menjadi kabur.

Kriteria operasional identifikasi norma substantif meliputi tiga indikator. (1) norma tersebut mempengaruhi hasil akhir perkara secara determinatif, (2) norma tersebut menciptakan standar baru yang tidak secara eksplisit terdapat dalam undang-undang, (3) norma tersebut mengubah standar pembuktian atau syarat materiil suatu hak sebagaimana tampak dalam praktik SEMA No. 4 Tahun 2016. Pendekatan ini sejalan dengan *proportionality analysis* yang menilai intensitas dampak norma terhadap hak.[38] Jika dampaknya signifikan terhadap hak konstitusional, maka norma tersebut bersifat materiil. Dengan indikator ini, audit normatif terhadap SEMA dapat dilakukan secara objektif. Evaluasi tidak lagi berbasis persepsi, melainkan berbasis parameter terukur.

---

[33] Stephen Daly, "The Rule of (Soft) Law," *King's Law Journal* 32, no. 1 (2021): 3–13, https://doi.org/10.1080/09615768.2021.1885326.

[34] Bjoern Dressel, *Courts and Politics in Southeast Asia*, *Cambridge University Press*, 2024, https://doi.org/10.1017/9781108770088.

[35] Rizky P. P. Karo Karo, "Interpretasi Hakim Dan Rasa Keadilan Masyarakat: Kajian Putusan Nomor 812K/Pid/2023," *Jurnal Yudisial* 16, no. 3 (2023): 310–24, https://doi.org/10.29123/jy/v16i3.652.

[36] John Gillespie, "Theorizing Constitutional Change in East Asia," *Chicago Journal of International Law* 25, no. 1 (2024).

[37] Ibnu Sina Chandranegara, "Defining Judicial Independence and Accountability Post Political Transition," *Constitutional Review* 5, no. 2 (2019): 294–329, https://doi.org/10.31078/consrev525.

[38] Alec Stone Sweet and Jud Mathews, *Proportionality Balancing and Constitutional Governance: A Comparative and Global Approach*, *Oxford University Press*, 2019, https://doi.org/10.1093/oso/9780198841395.001.0001.

Model alternatif pertama adalah konversi norma substantif ke dalam PERMA. PERMA memiliki kedudukan formal sebagai peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi dan diakui dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai peraturan yang mengikat ke luar. Konversi memastikan proses formalisasi, transparansi, dan partisipasi yang lebih terstruktur. *Formalization* penting untuk menjaga akuntabilitas kelembagaan.[39] Pendekatan ini sejalan dengan prinsip *culture of justification* bahwa setiap norma harus dapat dibenarkan secara rasional dan terbuka.[40] Reformasi satu atap juga menekankan pentingnya restrukturisasi berbasis norma konstitusional.[41] Dengan mekanisme ini, MA tetap dapat menjaga kesatuan hukum tanpa melampaui batas administratif.

Model kedua adalah kodifikasi rumusan kamar dalam regulasi formal. Rumusan kamar selama ini menjadi instrumen harmonisasi, tetapi legitimasi normatifnya sering kabur. Reformasi peradilan menunjukkan bahwa konsolidasi kelembagaan membutuhkan standarisasi yang jelas.[42] Kodifikasi mencegah improvisasi normatif sporadis dan memperjelas dasar legalitasnya. Pendekatan ini analog dengan *institutionalization of judicial reasoning* dalam *proportionality review*. Dengan regulasi formal, keseragaman dibangun melalui prosedur deliberatif. Legitimasi meningkat karena prosesnya transparan.

Model ketiga adalah mekanisme *review* terhadap SEMA melalui jalur internal dan eksternal. Pengawasan internal dapat dilakukan melalui pleno atau badan pengawas sebagai bentuk *technostructure* peradilan. Jalur eksternal dapat ditempuh melalui pengujian konstitusional apabila norma berdampak luas. Mekanisme koreksi merupakan bagian dari *constitutional self-restraint*. Stabilitas hukum memerlukan mekanisme koreksi institusional yang jelas.[43] Tanpa *review,* potensi *ultra vires* tidak memiliki saluran korektif. Mekanisme ini memperkuat *check and balance intra-judiciary.*

Model keempat adalah penguatan yurisprudensi sebagai alat keseragaman. Konsistensi dapat dicapai melalui *precedent* persuasif dan publikasi sistematis.[44] Peningkatan kualitas putusan dan profesionalisme hakim menjadi fondasi utama. Transparansi digital dan pemanfaatan teknologi, termasuk AI, meningkatkan akuntabilitas sistem peradilan.[45] Sistem dengan *precedent* kuat cenderung lebih stabil daripada yang bergantung pada *circular* administratif.[46] Dengan demikian, *uniformity* dibangun melalui *reasoned judgment*, bukan instruksi administratif. Model ini menjaga fleksibilitas sekaligus konsistensi.

---

[39] Gillespie, "Theorizing Constitutional Change in East Asia."
[40] Marcus Teo, "A Case For Proportionality Review In Singaporean Constitutional Adjudication," *Singapore Journal of Legal Studies*, 2021, 174–205, https://www.jstor.org/stable/27200570.
[41] Fabien Terpan and Sabine Saurugger, "Does Soft Law Trigger Differentiation And Disintegration?," *European Papers* 7, no. 3 (2022): 1229–42, https://doi.org/10.15166/2499-8249/609.
[42] *Ibid*
[43] Jiunn-rong Yeh and Wen-Chen Chang, "Changing Dynamics of Constitutional Progress and Regression in Asia: Interplay of Electoral, Civic, and Judicial Constitutionalism," *Constitutional Studies* 11, no. 1 (2025): 53–83, https://doi.org/https://doi.org/10.15781/w6xr2h18.
[44] Daly, "The Rule of (Soft) Law."
[45] Asbudi Dwi Saputra, Hartono Tasir Irwanto, and Nurisnah Nurisnah, "Measuring Judicial Accountability in the Algorithmic Era: Juridical Implications of Using Judicial Assistants and Black Box Risk in Constructing Judgment Arguments," *SIGn Jurnal Hukum* 7, no. 2 (2025): 958–73, https://doi.org/https://doi.org/10.37276/sjh.v7i2.570.
[46] Gillespie, "Theorizing Constitutional Change in East Asia."

Simulasi konsekuensi menunjukkan bahwa pembatasan SEMA tidak otomatis mengurangi kepastian hukum. Problem regulasi yang tumpang tindih justru memperburuk penegakan hukum. Kepastian lebih dipengaruhi konsistensi penerapan norma dalam putusan.[47] Kritik bahwa tanpa SEMA substantif inkonsistensi meningkat perlu diuji secara empiris. Disparitas sering berkaitan dengan kualitas argumentasi dan integritas hakim. Jika integritas dan koordinasi diperkuat, konsistensi terbentuk secara organik. Oleh karena itu, solusi tidak terletak pada ekspansi administratif.

Secara teoretis, desain pembatasan ini berakar pada *judicial constitutionalism* dan *safeguarding judicial independence*. Independensi bukan kebabasan tanpa batas, melainkan kebebasan dalam kerangka hukum. Perluasan kewenangan tanpa kontrol memicu ketegangan institusional.[48] Dalam tipologi Asia Tenggara, keterlibatan berlebihan dalam wilayah kebijakan publik berisiko politisasi.[49] Pembatasan SEMA mencegah MA terjebak dalam peran *quasi-legislative*. Pencegahan ini memperkuat legitimasi melalui *self-limitation* yang proporsional. Maka pada akhirnya akan melahirkan koherensi independensi dan legitimasi berjalan seiring.

Langkah implementatif yang realistis meliputi revisi pedoman internal MA, pembentukan komite harmonisasi norma, kewajiban konsultasi publik untuk kebijakan berdampak umum, dan integrasi basis data yurisprudensi nasional. Integrasi PERMA formal, kodifikasi rumusan kamar, dan sistem preseden berbasis teknologi menciptakan ekosistem normatif transparan. Sistem transparan lebih akuntabel dibanding sistem tertutup. *Deliberative institutionalism* meningkatkan kualitas norma dan putusan. Desain ini bersifat institusional dan operasional. Desain ini menjawab kebutuhan *uniformity* tanpa melanggar batas kewenangan.

Keseluruhan temuan menegaskan bahwa SEMA yang memuat norma substantif berpotensi menjadi bentuk *rechtvorming* administratif yang melampaui kewenangan konstitusional MA dalam Pasal 24A UUD 1945. Namun, kebutuhan kesatuan hukum tetap dapat dipenuhi melalui instrumen yang sah dan proporsional. Pembatasan SEMA pada aspek prosedural, konversi norma ke PERMA, mekanisme *review*, dan penguatan yurisprudensi merupakan konstruksi normatif yang realistis dan aplikatif. Model ini menjaga *constitutional supremacy* sekaligus memperkuat *check and balance intra-judiciary*. Secara teoretis model ini memperdalam *judicial constitutionalism*, dan secara praktis meningkatkan kepastian hukum. Dengan pembatasan rasional, independensi dan legitimasi peradilan dapat berjalan simultan.

IV. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan analisis normatif terhadap praktik dan muatan SEMA, penelitian ini menyimpulkan bahwa penggunaan SEMA yang memuat rumusan hukum substantif cenderung merupakan bentuk *rechtvorming* administratif yang melampaui kewenangan konstitusional Mahkamah Agung sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945, karena pembentukan norma umum yang berdampak pada hak dan kewajiban warga negara tidak memiliki dasar atribusi eksplisit dan tidak lahir melalui mekanisme adjudikatif yang terbuka

[47] Larasati, Fadhila Restyana Bakri, "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Pada Putusan Hakim Dalam Pemberian Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik."
[48] Yeh and Chang, "Changing Dynamics of Constitutional Progress and Regression in Asia: Interplay of Electoral, Civic, and Judicial Constitutionalism."
[49] Dressel, *Courts and Politics in Southeast Asia*.

serta deliberatif. Temuan ini memperdalam perdebatan mengenai *judicial law-making* dengan menunjukkan bahwa problemnya bukan terletak pada pengembangan hukum melalui putusan, melainkan pada penggunaan instrumen administratif yang berfungsi *quasi-legislative* tanpa mekanisme kontrol dan partisipasi yang memadai, sehingga berpotensi menimbulkan *ultra vires* dan *constitutional drift* dalam arsitektur kekuasaan kehakiman. Sekaligus, penelitian ini menegaskan bahwa kebutuhan menjaga kesatuan hukum *(unity of law)* tetap sah secara konstitusional, namun harus dijalankan melalui instrumen yang proporsional dan *legitimate*. Konstruksi normatif ideal yang ditawarkan adalah pembatasan tegas SEMA pada aspek prosedural dan administratif internal, disertai parameter identifikasi norma substantif berbasis dampak, konversi muatan materiil ke dalam PERMA yang memiliki legitimasi formal dalam sistem peraturan perundang-undangan, penguatan mekanisme *review* internal dan eksternal, serta optimalisasi yurisprudensi sebagai sarana harmonisasi melalui *reasoned judgment*. Secara akademik, temuan ini berkontribusi pada pengembangan *judicial constitutionalism* di Indonesia dengan menawarkan model pembatasan berbasis prinsip supremasi konstitusi dan pembagian kekuasaan, sekaligus memberikan implikasi praktis bagi reformasi tata kelola peradilan agar keseimbangan antara independensi, akuntabilitas, dan kepastian hukum dapat terjaga dalam kerangka negara hukum demokratis.

Referensi

Ahdout, Z Payvand. "Enforcement Lawmaking and Judicial Review." *Harvard Law Review* 135, no. 4 (2022): 937–1006. https://harvardlawreview.org/2022/02/enforcement-lawmaking-and-judicial-review/.

Ananta, Alya Dwi, Luthfia Putri Pramesti, Nayla Marwa Nur Faizah, and Muhammad Dzulfikar Ibnu Faza. "Evaluasi Mekanisme Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi Terhadap Kekuasaan Kehakiman: Tinjauan Dari Perspektif Hukum Tata Negara." *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik* 1, no. 3 (2024): 435–46. https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jmia.v1i3.1525.

Ardiansyah, Mohammad Kamil. "Pembaruan Hukum Oleh Mahkamah Agung Dalam Mengisi Kekosongan Hukum Acara Perdata Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 2 (2020): 361–84. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.361-384.

Arifin, Zainal, Naufal Ghani Bayhaqi, and David Pradhan. "Urgency Supreme Court Circular Letter Number 2 of 2023 in the Judicial Process of Interfaith Marriage Registration." *Journal of Law & Legal Reform* 5, no. 1 (2024): 137–78. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jllr.vol5i1.2101.

Armi, Mhd. Ilham. "Implications of Supreme Court Circular Letter No. 2 of 2023 on Interfaith Marriage Registration and Constitutional Marriage Framework in Indonesia." *MADANIA: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Islam* 14, no. 2 (2024): 1–10. https://journals.fasya.uinib.org/index.php/madania/article/view/665%0Ahttps://journals.fasya.uinib.org/index.php/madania/article/viewFile/665/395.

Armia, Muhammad Siddiq, Zahlul Pasha Karim, Huwaida Tengku-Armia, Muhammad Sauqi Bin-Armia, Chairul Fahmi, and Armiadi Musa. "Post Amendment of Judicial Review in Indonesia: Has Judicial Power Distributed Fairly?" *Journal of Indonesian Legal Studies* 7, no. 2 (2022): 525–56. https://doi.org/10.15294/jils.v7i2.56335.

Aziz, Muhammad, Nelvitia Purba, Yeltriana Yeltriana, Ismed Batubara, Eka Syafrina Monica, and Dedi Kiswanto. "Politik Reformasi Kewenangan Komisi Yudisial Sebagai Penguatan Pengawasan Terhadap Mahkamah Agung." *Jurnal Ius Constituendum* 8, no. 3 (2023): 395–405. https://doi.org/10.26623/jic.v8i3.6128.

Bernstein, Anya. "Judicial Accountability." *Georgetown Law Journal*, 2025, 1–62.

https://doi.org/10.4324/9781315544847-10.

Beswick, Samuel. "The Declaratory Theory of Judicial Law-Making." *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2025, 1–31. https://doi.org/10.1017/cjlj.2025.10060.

Chandranegara, Ibnu Sina. "Defining Judicial Independence and Accountability Post Political Transition." *Constitutional Review* 5, no. 2 (2019): 294–329. https://doi.org/10.31078/consrev525.

Daly, Stephen. "The Rule of (Soft) Law." *King's Law Journal* 32, no. 1 (2021): 3–13. https://doi.org/10.1080/09615768.2021.1885326.

Dressel, Bjoern. *Courts and Politics in Southeast Asia*. *Cambridge University Press*, 2024. https://doi.org/10.1017/9781108770088.

Fauzan, Ahmad, Ayon Diniyanto, and Abdul Hamid. "Regulation Arrangement through The Judicial Power: The Challenges of Adding the Authority of The Constitutional Court and The Supreme Court." *Journal of Law and Legal Reform* 3, no. 3 (2022): 403–30. https://doi.org/10.15294/jllr.v3i3.58317.

Florczak-Wator, Monika. *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*. *Rouledge*, 2020. https://doi.org/10.4324/9781003022442-1.

Gillespie, John. "Theorizing Constitutional Change in East Asia." *Chicago Journal of International Law* 25, no. 1 (2024).

Issacharoff, Samuel. *Ultra Vires. New York University School of Law*, 2026. https://doi.org/10.5040/9781509922864.0052.

Karo, Rizky P. P. Karo. "Interpretasi Hakim Dan Rasa Keadilan Masyarakat: Kajian Putusan Nomor 812K/Pid/2023." *Jurnal Yudisial* 16, no. 3 (2023): 310–24. https://doi.org/10.29123/jy/v16i3.652.

Larasati, Fadhila Restyana Bakri, Mochammad. "Implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Pada Putusan Hakim Dalam Pemberian Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Beritikad Baik." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 881–902. https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk15410.

Mayer, Franz C. "The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court's PSPP Decision of 5 May 2020." *European Constitutional Law Review* 16, no. 4 (2020): 733–69. https://doi.org/10.1017/S1574019620000371.

Muntaha, -. "Problematika Lembaga Mahkamah Agung Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 3 (2019): 547–58. https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no3.2187.

Murphy, Richard W. "Ultra Vires Review of Federal Agency Action Made Simple(R)." *Utah Law Review* 2025, no. 5 (2025): 1201–52. https://doi.org/10.63140/t43jrk9zxv.

Mutsaniyah, Maghfirotul, and Nurul Syazana Alyaa. "When Justice Overrides Procedure: Unpacking the Reluctance to Apply SEMA No. 3 of 2023 in Verstek Divorce Cases." *Sakina: Journal of Family Studies* 9, no. 2 (2025): 242–58. https://doi.org/10.18860/jfs.v9i2.15543.

Nagy, Csongor Istvan. *The Rebellion of Constitutional Courts and The Normative Character of European Union Law*. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 73, 2024. https://doi.org/10.1017/S0020589323000519.

Purwadi, Hadi, Sapto Hermawan, Ardyllis Alves Soares, Zsofia Nemeth-Szebeni, and Febrian Indar Surya Kusuma. "Resolving the Judiciary Tensions between the Constitutional Court and the Supreme Court of Indonesia." *Journal of Indonesian Legal Studies* 9, no. 1 (2024): 317–52. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/jils.vol9il.4635.

Putra, Hendra Catur. "Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia." *Elqonun: Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 1, no. 2 (2023): 130–43. https://doi.org/https://doi.org/10.19109/elqonun.v1i2.21727.

Rihdo, Maulana, Ishaq Maulana Sudur, Ahsandy Ramadhan Suardi, Satriya Pamungkas, and Fauziyah Putri Meilinda. "Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (Sema) Dalam Perspektif Akademisi: Kekuatan Hukum, Ketetapan Dan Konsistensi, Pengaruh Terhadap

Putusan Hukum." *USRAH: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 4, no. 2 (2023): 230–40. https://doi.org/10.46773/usrah.v4i2.791.

Saputra, Asbudi Dwi, Hartono Tasir Irwanto, and Nurisnah Nurisnah. "Measuring Judicial Accountability in the Algorithmic Era: Juridical Implications of Using Judicial Assistants and Black Box Risk in Constructing Judgment Arguments." *SIGn Jurnal Hukum* 7, no. 2 (2025): 958–73. https://doi.org/https://doi.org/10.37276/sjh.v7i2.570.

Siahaan, Maruarar. "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Dan Mahkamah Agung." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2021): 729–52. https://doi.org/10.31078/jk1742.

Singh, A, and MZ Bhero. "Judicial Law-Making : Unlocking the of Judges in Terms of Section 39 (2) of the Constitution." *PER / PELJ 2016* 19 (2016): 1–22. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17159/1727- 3781/2016/v19n0a1504.

Sthela Maris Belinda Setyo Widiastuti, Dian Septiandani, and Efi Yulistyowati. "Analisis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia." *Semarang Law Review (SLR)* 6, no. 2 (2025): 395–410. https://doi.org/10.26623/slr.v6i2.12849.

Stone Sweet, Alec, and Jud Mathews. *Proportionality Balancing and Constitutional Governance: A Comparative and Global Approach*. *Oxford University Press*, 2019. https://doi.org/10.1093/oso/9780198841395.001.0001.

Teo, Marcus. "A Case For Proportionality Review In Singaporean Constitutional Adjudication." *Singapore Journal of Legal Studies*, 2021, 174–205. https://www.jstor.org/stable/27200570.

Terpan, Fabien, and Sabine Saurugger. "Does Soft Law Trigger Differentiation And Disintegration?" *European Papers* 7, no. 3 (2022): 1229–42. https://doi.org/10.15166/2499-8249/609.

Wianto, Keisya Ayudha, and Santi Rima Melati. "PISAH RUMAH ENAM BULAN SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN PERCERAIAN : ANALISIS YURIDIS TERHADAP SEMA NOMOR 3 TAHUN 2023." *Jurnal Media Akademik* 4, no. 1 (2026): 1–12. https://doi.org/https://doi.org/10.62281/0ekk5x40.

Yeh, Jiunn-rong, and Wen-Chen Chang. "Changing Dynamics of Constitutional Progress and Regression in Asia: Interplay of Electoral, Civic, and Judicial Constitutionalism." *Constitutional Studies* 11, no. 1 (2025): 53–83. https://doi.org/https://doi.org/10.15781/w6xr2h18.