



## ANALISIS EKSISTENSI SURAT EDARAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Fitri Elfiani<sup>1</sup>, Rizki Anla Pater<sup>2</sup>  
Ilmu Hukum, Universitas Pasir Pengaraian  
[fitri.elfiani94@gmail.com](mailto:fitri.elfiani94@gmail.com)

### ABSTRAK

Selain peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dikenal juga peraturan-peraturan lainnya, salah satunya yaitu peraturan kebijakan (*beleidsregels*) seperti surat edaran (SE). Namun, bagaimana halnya jika SE digunakan dengan sewenang-wenang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sumber hukum maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dikhawatirkan akan melanggar hak-hak warga negara. Pada masa pandemi covid-19 SE yang diterbitkan oleh pemerintah (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah). Kadang kala SE tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tidak jarang juga SE dijadikan sebagai aturan yang mengikat. Maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan yang timbul untuk mengetahui Analisis Eksistensi Surat Edaran Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Sumber data yaitu data sekunder dengan analisis data secara kualitatif dan metode penarikan kesimpulan secara induktif. Dari hasil penelitian diambil kesimpulan bahwasanya kedudukan SE terhadap peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia bukanlah sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi SE merupakan bentuk peraturan kebijakan yang juga dikenal sebagai Naskah Dinas dalam Tata Naskah Dinas sesuai dengan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia. Eksistensi dan kekuatan mengikat SE yang diterbitkan selama masa pandemi covid-19 memang menimbulkan pro kontra karena banyaknya surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Namun dari banyaknya SE yang ada, masih banyak SE yang format penulisannya berbeda dari ketentuan yang ada. SE sifatnya hanya informatif, maka tidak boleh mengatur hal-hal yang melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. SE yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka dapat dilakukan pengujian terhadap SE tersebut.

**Kata Kunci:** Peraturan Kebijakan, Surat Edaran, Covid-19

### ABSTRACT

*In addition to statutory regulations in the administration of government in Indonesia, other regulations are also known, one of which is policy regulations (beleidsregels) such as circular letters (SE). However, what if SE is used arbitrarily or contrary to laws and regulations, sources of law or general principles of good governance. This can lead to legal uncertainty and is feared to violate the rights of citizens. During the Covid-19 pandemic SE issued by the government (central government and local government). Sometimes these SEs conflict with laws and regulations. Not infrequently SE is also used as a binding rule. So the writer is*



*interested in studying the problems that arise to find out the Analysis of the Existence of Circular Letters Against Legislation in Government Administration. This research is a descriptive normative legal research. The data source is secondary data with qualitative data analysis and inductive conclusion method. From the results of the study, it was concluded that the position of SE regarding laws and regulations in the administration of government in Indonesia is not as statutory regulations, but SE is a form of policy regulation which is also known as Official Manuscripts in the Administration of Official Documents in accordance with Republic of Indonesia National Archives Regulation Number 7 Year 2018 Concerning Official Manuscripts in the National Archives of the Republic of Indonesia. The existence and binding strength of SE issued during the Covid-19 pandemic did raise pros and cons because of the many circulars issued by the central government and regional governments. However, of the many SEs that exist, there are still many SEs whose writing format is different from the existing provisions. SE is only informative in nature, so it may not regulate matters that exceed authority and conflict with statutory regulations. SE that is contrary to the laws and regulations, it can be tested against the SE.*

**Keywords:** Policy Regulations, Circulars, Covid-19

## PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), bukan Negara yang berdasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*), sebagaimana terdapat di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD N RI Tahun 1945) yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Sebagai negara hukum, semua tindakan pemerintah maupun warga negaranya harus berdasarkan peraturan yang berlaku. Selanjutnya di dalam sebuah Negara hukum diperlukan adanya keadilan dan kepastian hukum. Karena kepastian hukum dapat menciptakan keadilan. Dalam menjamin kepastian hukum ini, peran peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan. Asas kepastian hukum yakni asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepututan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>1</sup>

Di negara Indonesia, peraturan perundang-undangan diatur dengan sistem tata urutan peraturan perundang-undangan, atau yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu sistem, kaidah aturan yang termuat dalam semua bentuk peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki dan berpuncak pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika hal itu terjadi, maka berlakulah asas hukum *lex*

---

<sup>1</sup> Lihat penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.



*superior derogat legi imperiori*, hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.<sup>2</sup>

Di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 dijelaskan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Di dalam Pasal 8 ayat (1) UU tersebut juga disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selain peraturan perundang-undangan seperti yang telah disebutkan diatas, dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dikenal juga peraturan-peraturan lainnya, salah satunya yaitu peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Menurut I Gde Pantja Astawa yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*), keputusan dalam arti luas (*besluiten*) tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni: Pertama, *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang,

---

<sup>2</sup> Zainal Arifin Hoesain, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 5.



peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain. Kedua, *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Dan yang ketiga *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.<sup>3</sup>

Adanya peraturan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dikarenakan pada hakikatnya tidak ada undang-undang yang sempurna, pasti di dalamnya ada kekurangan dan keterbatasan. Tidak ada undang-undang yang lengkap, selengkap-lengkapannya atau sejelas-jelasnya dalam mengatur seluruh kegiatan manusia. Disisi lain, disadari atau tidak disadari masyarakat senantiasa berproses sedangkan produk hukum cenderung mengkristal.<sup>4</sup>

Lahirnya peraturan kebijakan tersebut dikarenakan pemerintah mempunyai kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau yang lazim disebut dengan *freies ermessen/discretionary power* (diskresi). Diskresi merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>5</sup> Namun, bagaimana halnya jika kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah tersebut digunakan dengan sewenang-wenang atau dengan kata lain bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sumber hukum maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal tersebut akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dikhawatirkan akan melanggar hak-hak warga negara.

Akhir-akhir ini keberadaan surat edaran (sebagai salah satu produk peraturan kebijakan) semakin menunjukkan eksistensinya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan kadang kala terdapat surat edaran yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tidak jarang juga surat edaran dijadikan sebagai aturan yang mengikat yang dapat diberlakukan tanpa melalui proses yang lama dan panjang sebagaimana halnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Terutama pada masa pandemi covid-19 sekarang ini, banyak

---

<sup>3</sup> Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, diakses dari [http://birohukum.bappenas.go.id/data/data\\_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf](http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf)

<sup>4</sup> Sadhu Bagas Suratno, *Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/217520-pembentukan-peraturan-kebijakan-berdasar.pdf>

<sup>5</sup> *Ibid*



surat edaran yang diterbitkan oleh pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan yang timbul untuk mengetahui **Analisis Eksistensi Surat Edaran Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**. Adapun permasalahan yang akan dibahas yaitu: bagaimana kedudukan surat edaran terhadap peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia? dan Bagaimana eksistensi dan kekuatan mengikat surat edaran yang diterbitkan selama masa pandemi covid-19?

## TINJAUAN PUSTAKA

Untuk menjalankan tugasnya menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah diberi diskresi (*freies ermessen*) yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum, seperti: memberi izin, melakukan pencabutan hak, mendirikan rumah sakit, sekolah dan sebagainya. Tercakup dalam arti diskresi (*freies ermessen*) adalah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan, pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.<sup>6</sup>

Secara bahasa *freise ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan mardeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. *Freise ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freise ermessen (discretionary power)* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat-pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>7</sup>

Sjachran Basah berpendapat bahwa pelaksanaan diskresi (*freise ermessen*) tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan, “Secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama”. Lebih lanjut Sjachran Basah mengatakan

<sup>6</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 57.

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 169.



bahwa secara hukum terdapat dua batas; batas atas, dan batas bawah. Batas atas dimaksudkan ketaat-asasan ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas taat asas, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif) tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga.<sup>8</sup> Dapat ditambahkan bahwa diskresi (*freise ermessen*) itu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Selain dikenal dengan istilah peraturan kebijakan, ada juga yang menyebutkan *beleidsregels* (peraturan kebijakan) dengan istilah peraturan kebijaksanaan dan legislasi semu (*pseudo-wetgeving*)<sup>9</sup> atau hukum bayangan. Menurut Bagir Manan, istilah yang lebih tepat adalah ketentuan kebijakan. Penggunaan kata “ketentuan” adalah untuk membedakan dengan peraturan yang dapat berkonotasi sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah atau peraturan menteri. Sementara itu, bagi Jimly Asshiddiqie, istilah yang lebih pas adalah ‘aturan kebijakan’ bukan ‘peraturan kebijakan’ untuk membedakannya dari bentuk peraturan resmi.<sup>10</sup> Meskipun terdapat beberapa istilah yang bisa digunakan, namun dalam penelitian ini penulis menggunakan istilah yang lebih sering digunakan pada buku-buku literatur yaitu istilah peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Peraturan kebijakan (*beleidsregels*) adalah jenis tindak administrasi negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Ia merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*).

Dalam praktik pemerintahan di Belanda, ada berbagai macam bentuk peraturan kebijakan. Menurut Van Kreveld, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan (*bestuurpraktijk*) di negara Belanda, terdapat berbagai sebutan antara lain *beleids lijnen, het beleid, voorschriften, richtlijnen, regelingen, circulaire, resoluties, aauschrijvingen, beleidsnota's, reglementen,*

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 173.

<sup>9</sup> Legislasi semu (*pseudo-wetgeving*) adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang yang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman (*richtlijnen*) pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan) untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasikan secara luas.

<sup>10</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 226.



(*ministeriele*) *beschikkingen*, dan *bekendmakingen*.<sup>11</sup> Dalam hukum administrasi pemerintahan Indonesia, eksistensi *pseudowetgeving*, *spiegelrecht*, dan *beleidsregels* juga bukan merupakan hal yang baru karena sudah dikenal sejak zaman kolonial.

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, suatu peraturan kebijakan dalam kerangka *freies ermessen* yang dibuat oleh pejabat administrasi negara adalah mencakup beberapa hal-hal, diantaranya disebabkan karena belum adanya perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera, sehingga pemerintah/pejabat administrasi negara dapat mengeluarkan peraturan kebijakan agar penyelenggaraan pemerintahan tetap dapat berjalan dengan lancar. Perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintahan memberikan kebebasan sepenuhnya kepada pemerintahan untuk membuat suatu peraturan kebijakan, dan yang pastinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Secara praktis kewenangan diskresioner/*freies ermessen* administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijakan, mengandung dua aspek pokok, yakni: Pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat objektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subjektif.<sup>12</sup>

Dalam hubungan dengan motivasi, tujuan, keadaan, ataupun alasan yang memperbolehkan pejabat administrasi negara melakukan tindakan atas inisiatif sendiri, Sjachran Basah mengemukakan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi. Beberapa persyaratan tersebut adalah bahwa diskresi:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;

<sup>11</sup> Hotma P. Sibuea, *Op.,Cit*, hlm. 106.

<sup>12</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 175.



- c. Diambil atas inisiatif sendiri, dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- d. Dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.<sup>13</sup>

Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan. Salah satu bentuk peraturan kebijakan yang sering dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara atas nama pemerintahan Indonesia yakni berupa surat edaran. Surat edaran (*circular/circular letter/government circular*) diterbitkan oleh menteri, kepala lembaga pemerintah nonkementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah, dan lain sebagainya. Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.<sup>14</sup>

Menurut David Pollard, Neil Parpworth, dan David Hughes, surat edaran pada dasarnya adalah surat dari pemerintah kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, pendidikan, pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat dicetak dan disediakan untuk umum dengan diberikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang dimuat di situs departemen yang menerbitkannya.<sup>15</sup>

Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya nonyuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu.<sup>16</sup>

Surat edaran mestinya hanya sekedar menjelaskan atau memuat petunjuk teknis suatu peraturan umum. Tetapi, tidak jarang surat edaran membuat norma baru yang akhirnya membingungkan. Apalagi kalau sampai surat edaran itu lebih dipatuhi oleh bawahan di

<sup>13</sup> Hotma P. Sibuea, *Op.,Cit*, hlm. 76.

<sup>14</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta, 2012, hlm. 14.

<sup>15</sup> A'an Efendi, dan Freddy Poernomo, *Op.,Cit*, hlm. 234.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 234.





lingkungan pejabat pembuat surat edaran daripada peraturan perundang-undangan. Kadang-kadang surat edaran memang seperti peraturan, tapi sifatnya intern saja.

Dari segi materi muatan, biasanya sebuah surat edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka surat edaran tidak boleh menabrak apalagi menegasikan peraturan perundang-undangan. Meskipun jarang menemukan surat edaran yang demikian, Maria Farida berpendapat surat edaran tidak boleh menabrak Undang-undang, Peraturan Pemerintah, atau Perpres<sup>17</sup> dan juga semua yang termasuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan.

## METODE PENELITIAN

Model pendekatan penelitian yang dilakukan dapat digolongkan kepada penelitian hukum normatif (*legal research*). Dan jika dilihat dari sifatnya, maka penelitian ini digolongkan kepada penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara jelas dan terperinci mengenai objek penelitian. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder menurut Abdulkadir Muhammad, terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer (*primary law material*), sumbernya perundang-undangan, naskah kontrak, dokumen hukum, dan arsip hukum.
- b. Bahan hukum sekunder (*secondary law material*), sumbernya adalah buku literatur hukum, jurnal penelitian hukum, laporan penelitian hukum, pidato ilmiah, dan laporan hukum media cetak atau media elektronik yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier (*tertiary law material*), sumbernya adalah internet, kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, dan ensiklopedia.<sup>18</sup>

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik kepustakaan (*library research*) dan dengan meneliti sumber bacaan yang berhubungan dengan topik penelitian ini, seperti undang-undang, buku-buku hukum, majalah hukum artikel-artikel dan bahan penunjang lainnya. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu mendeskripsikan atau menggambarkan,

<sup>17</sup> Maria Farida, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18765/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan>

<sup>18</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 67.



kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau dengan pendapat para ahli hukum serta teori-teori hukum. Tahapan analisis data dalam penelitian ini dimulai dari pengumpulan data, selanjutnya pengolahan data, penyajian data dan membandingkan data. Metode penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan secara induktif, yaitu penarikan kesimpulan dari ketentuan yang bersifat khusus kepada ketentuan yang bersifat umum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Kedudukan Surat Edaran Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia.**

Berdasarkan kajian dalam hukum administrasi dan ilmu perundang-undangan, khususnya tentang norma, dapat diperoleh pengertian bahwa norma hukum (*rechtsnorm*) itu ada dalam bentuk peraturan-peraturan (*regels*) dan ada pula dalam bentuk ketentuan lainnya (*andere bepalingen*). Menurut Waaldijk, peraturan-peraturan (*regelingen*) itu terdiri atas peraturan (*regels*) dan peraturan lainnya (*andere bepalingen*). Yang dimaksud dengan peraturan adalah ketentuan yang dengan sendirinya memiliki suatu makna normatif; ketentuan yang menyatakan bahwa sesuatu harus (tidak harus) dilakukan, atau boleh (tidak boleh) dilakukan.<sup>19</sup>

Dikotomi antara peraturan (*regels*) dengan ketentuan lain (*andere bepalingen*) membawa paradigma yuridis bahwa di samping peraturan (hierarki berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan non-hierarki Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (sekarang UU No. 13 Tahun 2022) terdapat berbagai bentuk ketentuan yang sebenarnya bukan merupakan peraturan, namun dianggap sebagai peraturan sehingga disebut dengan istilah legislasi semu (peraturan bayangan). Dalam kenyataan sehari-hari masyarakat mengenal ketentuan lain itu secara langsung atau tidak langsung, tertulis maupun tersirat, sehingga ketentuan lain itu dianggap juga sebagai peraturan. Sebagai contoh, suatu pedoman yang dikeluarkan oleh seorang pimpinan, yang secara langsung dan eksplisit diajukan kepada bawahannya, merupakan suatu ketentuan, yang dianggap sebagai peraturan karena itu dinyatakan berlaku.

---

<sup>19</sup> Zafrullah Salim, *Legislasi Semu*, artikel diakses dari <http://ditjenpp.kemenumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html>



Walaupun peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara atas dasar diskresi bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang berakibat hukum, namun pengaruhnya terhadap praktek dilapangan besar sekali. Oleh karena itu, peraturan kebijakan tidak boleh melanggar asas-asas hukum, terutama asas persamaan hukum (*gelijkheidsbeginsel*) dan asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*).

Apabila pemerintah/administrasi negara dibiarkan mengembangkan peraturan kebijakan yang melanggar hukum, sehingga merugikan para warga masyarakat dengan melanggar ketentuan-ketentuan hukum yang asli, maka wibawa hukum dan arti serta wibawa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) akan jatuh.

Surat edaran yang merupakan bagian dari salah satu bentuk peraturan kebijakan/legislasi semu/peraturan bayangan dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, juga dikenal sebagai bagian dari Naskah Dinas dalam Tata Naskah Dinas sesuai dengan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia. Pasal 5 peraturan tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (3) Naskah Dinas arahan terdiri dari Naskah Dinas pengaturan, Naskah Dinas penetapan dan Naskah Dinas penugasan.
- (4) Naskah Dinas pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Peraturan, Instruksi, Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan, dan Surat Edaran.
- (5) Naskah Dinas penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk keputusan.
- (6) Naskah Dinas penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk surat perintah.”

Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) merupakan acuan bagi unit kerja di lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia dalam menyusun Naskah Dinas. Yang dimaksud dengan Naskah Dinas itu sendiri, ialah: “Naskah Dinas adalah informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan diterima oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan”. Menurut Peraturan ANRI ini, Surat



Edaran merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.<sup>20</sup>

## **Eksistensi dan Kekuatan Mengikat Surat Edaran Yang Diterbitkan Selama Masa Pandemi Covid-19**

Setelah Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) telah banyak surat edaran yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, tentunya surat edaran yang diterbitkan bertujuan untuk percepatan penanganan Covid-19. Namun, seringkali penerbitan surat edaran menimbulkan pro kontra, misalnya seperti surat edaran tentang asimilasi narapidana, larangan mudik, dan juga surat edaran terkait tunjangan hari raya serta surat edaran-surat edaran lainnya yang dikeluarkan selama masa pandemi Covid-19.

Hingga bulan Mai 2020 tercatat terdapat 64 surat edaran yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat, 65 surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi dari 34 provinsi yang terdapat di Indonesia, dan 68 surat edaran yang dikeluarkan oleh 23 pemerintah kabupaten/kota yang melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).<sup>21</sup> Banyaknya surat edaran yang dikeluarkan selama pandemi covid-19 ini menimbulkan fenomena baru di dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pejabat administrasi negara. Dari hasil penelitian yang dilakukan, ditemukan terdapat perbedaan format surat edaran yang dikeluarkan oleh instansi yang berbeda. Di dalam sebuah negara hukum harusnya surat edaran memiliki format yang sama dalam penulisannya, baik itu dikeluarkan oleh instansi pemerintah pusat, maupun surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Format penulisan misalnya memiliki tata letak penomoran, lambang negara, tanggal dan sebagainya pada bagian tertentu yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Untuk lebih jelasnya dapat kita perhatikan pada gambar dibawah ini:



---

<sup>20</sup> Pasal 38 Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia.

<sup>21</sup> Data diperoleh dari Webinar Pusat Pengkajian Pancasila Dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember dengan Tema “Kedudukan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum dalam Penanggulangan Covid-19” yang diselenggarakan pada 13 Mai 2020.

Gambar 1.


## Perbedaan Format Penulisan Surat Edaran

 <p><b>GUBERNUR RIAU</b></p> <p><u>SURAT EDARAN</u> Nomor : 79 /SE/2020</p> <p>TENTANG <b>KEWASPADAAN DAN ANTISIPASI PENYEBARAN VIRUS CORONA DI KABUPATEN/KOTA SE-PROVINSI RIAU</b></p> <p>Kepada Yth : Bapak Walikota dan Bupati Se-Provinsi Riau</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Mepedomani Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan menindaklanjuti Surat Edaran Direktur Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Kementerian Kesehatan RI Nomor PM.04.02/III/43/2020 tanggal 3 Januari 2020 perihal Kesiapsiagaan dan Antisipasi Penyebaran Penyakit <i>Pneumonia Berat</i> yang belum diketahui etiologinya (penyebab penyakit).</li><li>2. Dan semakin merebaknya Virus Corona untuk pencegahan meluasnya dampak virus tersebut perlu meningkatkan kewaspadaan terhadap penyebaran dan penularan Virus Corona yang telah terdeteksi masuk ke Indonesia terkhusus di wilayah Provinsi Riau terutama daerah yang memiliki akses dari dan ke luar negeri (seperti Kota Pekanbaru, Kota Dumai, Kabupaten Kepulauan Meranti, Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Rokan Hilir dan Kabupaten Indragiri Hilir), perlu dilakukan sosialisasi tentang tanda, gejala, serta cara pencegahan penyebaran dan penularan infeksi Virus Corona di lingkungan kerja Pemerintah Kabupaten/Kota se Provinsi Riau, terutama pada pintu keluar masuk <b>simpul transportasi darat/laut/udara (seperti : terminal, pelabuhan, dan bandar udara)</b>, untuk itu Kabupaten/Kota melakukan pencegahan yang dapat dilakukan:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Melakukan pemeriksaan pemindaian suhu tubuh (<i>Thermal Scanner</i>) terhadap pergerakan</li></ol></li></ol>	 <p><b>GUBERNUR SUMATERA SELATAN</b></p> <p>Palembang, 27 April 2021</p> <p>Kepada Yth. Bupati/Walikota Se-Sumatera Selatan di Tempat</p> <p><b>SURAT EDARAN</b> NOMOR: 025 /SE/DISHUB/2021</p> <p>TENTANG <b>PERJALANAN LALU LINTAS DALAM RANGKA MENGHADAPI HARI RAYA IDUL FITRI 1442 H</b></p> <p>Bersama ini disampaikan kepada Saudara bahwa dalam rangka menghadapi suasana Lebaran Idul Fitri 1442 H yang kemungkinan akan terjadi lonjakan aktivitas masyarakat diantaranya yang akan melakukan perjalanan di dalam wilayah Provinsi Sumatera Selatan.</p> <p>Sehubungan dengan hal tersebut di atas, kepada masyarakat yang akan melaksanakan perjalanan di dalam wilayah Provinsi Sumatera Selatan seminggu menjelang Idul Fitri maupun seminggu sesudahnya untuk tetap mematuhi Protokol Kesehatan dan selanjutnya bagi masyarakat yang melakukan perjalanan dalam wilayah Provinsi Sumatera Selatan yang tidak dapat menunjukkan Surat Keterangan <i>Rapid Test</i> Antigen maka dapat melakukan pemeriksaan secara <b>gratis</b> di Posko-Posko yang telah</p>
---	---

Perbedaan format penulisan surat edaran terjadi dikarenakan ada lebih dari satu peraturan yang mengatur mengenai surat edaran memiliki format penulisan yang berbeda pula. Menurut penulis alangkah baiknya untuk format penulisan surat edaran di Indonesia itu disamakan saja. Agar memudahkan pejabat administrasi negara, dan juga memudahkan masyarakat umum untuk membedakan surat edaran dengan bentuk peraturan lainnya.


Gambar 2.

Format Penulisan Surat Edaran Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi  
Pemerintah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik  
Indonesia Tahun 2012

 NAMA JABATAN ..... REPUBLIK INDONESIA	Lambang Negara dan nama jabatan yang telah dicetak
<b>SURAT EDARAN</b> <b>NOMOR .... TAHUN ....</b>	Penomoran yang berurutan dalam 1 tahun takwin
<b>TENTANG</b> .....	Judul Surat Edaran yang ditulis dengan huruf kapital
<b>A. Latar Belakang</b> ..... .....	Memuat alasan tentang perlu diterapkannya Surat Edaran, maksud dan tujuan, ruang lingkup, dasar dan seterusnya
<b>B. Maksud dan Tujuan</b> ..... .....	
<b>C. Ruang Lingkup</b> ..... .....	
<b>D. Dasar</b> ..... .....	Memuat ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar ditetapkannya Surat Edaran
<b>E. ....</b> ..... dan seterusnya.	Memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak
Ditetapkan di ..... pada tanggal .....	Kota sesuai dengan alamat instansi dan tanggal penandatanganan
NAMA JABATAN,  Tanda Tangan dan Cap jabatan	Nama jabatan dan nama lengkap yang ditulis dengan huruf kapital
NAMA LENGKAP	

Gambar 3.

Format Penulisan Surat Edaran Berdasarkan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas

	Lambang negara/logo lembaga dan nama jabatan/nama lembaga yang telah dicetak
NAMA JABATAN/NAMA LEMBAGA ..... REPUBLIK INDONESIA	Daftar pejabat yang menerima SE.
Yth. 1. .... 2. .... 3. dan seterusnya	Penomoran yang berurutan dalam satu tahun takwin
SURAT EDARAN NOMOR ... TAHUN ...	Judul SE yang ditulis dengan huruf kapital
TENTANG .....	Memuat alasan tentang perlu ditetapkannya SE
1. Latar Belakang .....	Memuat peraturan yang menjadi dasar ditetapkannya SE
2. Maksud dan Tujuan .....	Memuat isi edaran Mengenai hal tertentu yang dianggap mendesak.
3. Ruang Lingkup .....	Kota sesuai dengan alamat Lembaga dan tanggal penandatanganan
4. Dasar .....	Nama jabatan dan nama lengkap ditulis kapital
5. Isi Edaran .....	Daftar pejabat yang menerima tembusan Surat Edaran.
6. Penutup	
Ditetapkan di ..... pada tanggal .....	
NAMA JABATAN,  Tanda Tangan dan Cap Jabatan	
NAMA LENGKAP	
Tembusan: 1. .... 2. .... 3. dan seterusnya	



Dari kedua format surat edaran tersebut dapat kita lihat perbedaan penulisan. Menurut Nurul Laili Fadhilah, surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam penanganan covid-19 tidak begitu efektif dalam penanggulangan covid-19, karena masyarakat di daerah memerlukan sosialisasi terkait adanya surat edaran yang sudah dikeluarkan.<sup>22</sup>

Surat edaran yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dapat di uji jika merujuk pada Undang-Undang Nomo 30 Tahun 2014 Tentang Adminitrasi Pemerintahan Pasal 87 Huruf A yaitu: “Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual” dan huruf E yaitu “Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum”. Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 dan Peraturan Kepala Arsip Nasional RI Nomor 2 Tahun 2014, surat edaran yang digolongkan sebagai salah satu produk tata naskah dinas, oleh karena itu idealnya surat edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan berupa pembertahuan kepada kalangan internal dikarenakan sifatnya yang informatif maka surat edaran tidak boleh mengatur hal-hal yang melampaui kewenangan dan bertenatngan dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, hal yang penting untuk dicermati dan juga dalam upaya mengefektifkan langkah-langkah kebijakan pemerintah adalah pembentukan apa yang dalam Hukum Administrasi Negara disebut dengan peraturan kebijakan (*policy rule*).

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Dari hasil penelitian yang dilakukan, dapat diambil kesimpulan bahwasanya kedudukan surat edaran terhadap peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia bukanlah sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi surat edaran merupakan bentuk peraturan kebijakan/legislasi semu/peraturan bayangan yang juga dikenal sebagai Naskah Dinas dalam Tata Naskah Dinas sesuai dengan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*





Kemudian eksistensi dan kekuatan mengikat surat edaran yang diterbitkan selama masa pandemi covid-19 memang menimbulkan pro kontra karena banyaknya surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Namun dari banyaknya surat edaran yang ada, masih banyak surat edaran yang format penulisannya berbeda dari ketentuan yang ada. Kemudian untuk surat edaran sifatnya hanya informatif, maka tidak boleh mengatur hal-hal yang melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Untuk surat edaran yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka dapat dilakukan pengujian terhadap surat edaran tersebut.

## Saran

Sayangnya pemakaian surat edaran sebagai instrumen untuk mengatur masih kurang tepat. Problematika yang muncul ketika diterbitkannya surat edaran yang bermasalah adalah berhubungan dengan penegakan dan kekuatan hukumnya. Dalam hal mengatur, melarang, memberi batasan dan pengecualian kepada masyarakat selama pandemi covid-19 ini seyogyanya pemerintah lebih tepat apabila memakai instrumen peraturan perundangundangan yang memiliki kekuatan hukum dan hirarki yang jelas.

## DAFTAR PUSTAKA

- A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan , dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2012, *Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta.
- Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Safri Nugraha dkk, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*,



Liberty, Yogyakarta.

Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Rajawali Press, Jakarta.

Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, diakses dari [http://birohukum.bappenas.go.id/data/data\\_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%0di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf](http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%0di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf)

Maria Farida, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18765/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan>

Sadhu Bagas Suratno, *Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/217520-pembentukan-peraturan-kebijakan-berdasar.pdf>

Zafrullah Salim, *Legislasi Semu*, artikel diakses dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas

Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia

Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Tahun 2012