

KEDUDUKAN SURAT EDARAN DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 JUNCTO UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Rio Trifo Inggiz¹, Toto Kushartono², Aliesa Amanita³

¹Prodi Ilmu Hukum FISIP Universitas Jenderal Achmad Yani,

E-mail: riotrifoinggiz2@gmail.com

²Prodi Ilmu Hukum FISIP Universitas Jenderal Achmad Yani,

E-mail: toto.kushartono@lecture.unjani.ac.id

³Prodi Ilmu Hukum FISIP Universitas Jenderal Achmad Yani,

E-mail Aliesa.amanita@lecture.unjani.ac.id.com

Abstract

In Indonesia, which is country based on law, has the authority to have the authority to make legal products, such as one type, is a Circular Letter, but in the use of the Circular, the authorized official is often improper in utilizing Circular Letters, Circular Letters are not in accordance with their functions and his position. Circular must be appropriate in its use, judging from the basis of its manufacturing authority, in terms of formal, material, and broad applicability, so that this Circular Letter is used in accordance with its function and position.

Keywords: *Circular letter, Regulations, Decision Rule, Rules of Wisdom.*

Abstrak

Di Indonesia yang merupakan negara hukum mempunyai kewenangan untuk mempunyai kewenangan membuat produk hukum, salah satunya jenisnya adalah Surat Edaran, namun dalam penggunaan Surat Edaran tersebut seringkali pejabat yang berwenang tidak tepat dalam memanfaatkan Surat Edaran. , Surat Edaran tidak sesuai dengan fungsi dan posisinya. Surat Edaran harus tepat dalam penggunaannya dilihat dari dasar kewenangan pembuatannya, baik dari segi formal, material, dan penerapan yang luas, sehingga Surat Edaran ini digunakan sesuai dengan fungsi dan posisinya.

Kata Kunci: *Surat Edaran, Regulasi, Aturan Keputusan, Rules of Wisdom.*

1. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu masalah yang diselesaikan dengan solusi diharapkan menjadi suatu cara menuju kejayaan. Zaman perkembangan ini akan norma dan peradaban tentu selalu menjadi hal yang dicita-citakan. Berangkat dari hal yang mulia itu, terbentuk Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya dalam tulisan ini di sebut UUD 1945) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Dengan cita-cita negara hukum tentu adalah bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak bergulirnya kemerdekaan. Meskipun ide negara hukum tidak dirumuskan secara sebenar-benarnya pada waktu itu, namun dalam Penjelasan UUD 1945 ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide ‘rechtsstaat’ (negara berdasar atas hukum), bukan ‘machtsstaat’ (negara berdasarkan kekuasaan).¹ Barulah kemudian pada tahun 2001 amendemen ketiga terhadap UUD 1945, ketentuan tersebut dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3). Konsep negara hukum berarti hukum menjadi suatu pokok dalam kehidupan bernegara. Hal ini menyiratkan bahwa eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur penting bagi penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum. Hal tersebut tercermin dari konsep sang pelopor ide negara hukum, Friedrich Julius Stahl. Ia berpendapat bahwa unsur-unsur utama negara hukum ada 4 (empat), yaitu:²

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Pembatasan kekuasaan
3. Penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri

Untuk berdiri tegaknya satu negara sehingga dapat disebut sebagai negara hukum adalah salah satunya adanya pembatasan kekuasaan. Hal

¹ Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945

² Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2010, hlm. 29

ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang penguasa. Sebab setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang. Jimly Asshiddiqie mengutip adagium yang begitu populer dari Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*"³, yang berarti: kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan mutlak pasti dipersalahkan. Dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan memiliki potensi besar untuk disalahgunakan sehingga menimbulkan upaya untuk membatasi kekuasaan agar tidak timbulnya kesewenang-wenangan.

Sebagai upaya membatasi kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat tiga cabang pembatasan kekuasaan yang mencakup Eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, Pemerintah di tingkat Daerah seperti Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, dan Kepala desa/Lurah, Legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY). Dari ketiga cabang kekuasaan itu masing-masing lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif berwenang untuk mengeluarkan produk hukum dapat berupa *regeling* (peraturan Perundang-undangan), berupa *beschikking* (keputusan), dan *beleidsregel* (peraturan kebijaksanaan).

Dalam setiap produk hukum memiliki jenis, kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, baik dari segi formil, materil dan luas keberlakuan produk hukum tersebut. Dalam tulisan ini peneliti menitikberatkan pada Surat Edaran yang merupakan salah satu jenis produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Pada praktiknya penulis menemukan bahwa ada Surat Edaran yang dikeluarkan untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan, Surat

³ Jimly Asshiddiqie, *Pinsip Pokok Negara Hukum*, dikutip dari situs <http://www.jimly.com/pemikiran/view/11>, diakses pada hari Sabtu, 26 Juni 2015, Pukul 11.09 wita.

Edaran yang berisi ketetapan, dan Surat Edaran yang keberlakuannya meluas keluar dari instansi dan jajarannya. Seperti beberapa contoh surat edaran berikut ini:

1. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1963

Surat Edaran yang dikeluarkan Mahkamah Agung ini isinya menyebabkan beberapa pasal-pasal Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya dalam tulisan ini disebut KUHPdt) menjadi tidak berlaku lagi, dalam hal ini Surat Edaran digunakan untuk mencabut beberapa pasal dalam Peraturan Perundang-undangan.

2. Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 561/75/Yanbangsos Tentang Pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten/Kota di Daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2020

Surat Edaran ini ditujukan kepada pihak yang bukan bagian instansi dan jajaran Gubernur Jawa Barat dan dalam Surat Edaran ini mengatur penetapan besaran dan teknis mengenai Pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten/Kota di Jawa Barat, yang menurut peneliti hal tersebut lebih tepat dibuat dalam jenis Peraturan Perundang-undangan (regeling) berupa Peraturan Daerah Provinsi atau dibuat dalam ketetapan Gubernur (beschikking).

3. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2014 Tentang Peningkatan Efektivitas dan Efisiensi Kerja Aparatur Negara dan Surat Edaran Nomor 11 tahun 2014 Tentang Pembatasan Kegiatan Pertemuan/Rapat diluar Kantor

Surat Edaran ini ditujukan bukan hanya bagi Aparatur Sipil Negara dilingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, tetapi juga ditujukan bagi Aparatur Sipil Negara di seluruh Indonesia, karena pada bagian kepala Surat Edaran Menteri tersebut ditujukan secara tegas kepada instansi-instansi lain di luar kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia tersebut, terkait

keberlakuannya Surat Edaran ini menunjukan ketidaktepatan dalam penggunaan Surat Edaran.

Dari praktiknya beberapa Surat Edaran yang dicontohkan diatas menimbulkan masalah fungsional kedudukannya Surat Edaran yang ada di sistem hukum di Indonesia. Penggunaan Surat Edaran tidak dalam fungsi dan kedudukannya, yang sebetulnya Surat Edaran hanya peraturan kebijaksanaan, tetapi oleh pejabat yang berwenang dipergunakan sebagai alat untuk membatalkan pasal-pasal dalam peraturan Perundang-undangan ataupun Surat Edaran tersebut tidak dalam fungsi dan kedudukannya.

2. PEMBAHASAN

TEORI, DAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (*REGELING*), KEPUTUSAN (*BESCHIKKING*) DAN KEBIJAKSANAAN (*BELEIDSREGEL*)

Seperti yang telah dipaparkan pada latar belakang bahwa Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), maka dengan itu menyinsyaratkan bahwa perundang-undangan merupakan unsur yang penting bagi penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan pada hukum. Penyelenggaraan pemerintahan negara terdapat lembaga-lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam menjalankan pemerintahan, contohnya meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Untuk tercapainya suatu ketertiban hukum, kepastian hukum, masing-masing lembaga negara atau pejabat tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*), keputusan (*beschikking*) dan kebijakan (*Beleidsregel*).

1. Peraturan Perundang-Undangan (*regeling*)

Peneliti menemukan pengertian dari Peraturan perundang-undangan (*regeling*) terdapat di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019) pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Dari pengertian tersebut peneliti mendapatkan bahwa unsur-unsur Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

a. Peraturan Perundang-Undangan adalah sebuah bentuk peraturan tertulis.

Seperti yang diketahui bahwa bentuk hukum terbagi menjadi dua jenis peraturan yaitu bentuk tertulis dan bentuk tidak tertulis, sesuai dengan penjelasan sebagai berikut:

1) Bentuk tertulis yaitu hukum yang dicantumkan dalam berbagai peraturan Perundang-Undangan, disepakati oleh seluruh masyarakat dituangkan dalam bentuk tulisan dokumen kenegaraan diberlakukan secara umum yang bersifat resmi dan mengikat.⁴

2) Bentuk tidak tertulis adalah hukum yang hidup dalam keyakinan masyarakat tetapi tidak tertulis, timbul karena adanya suatu tindakan yang dilakukan dalam masyarakat secara terus menerus sehingga menimbulkan suatu kebiasaan di dalam masyarakat tersebut maka disebut (hukum kebiasaan), seperti salah satu contohnya adalah hukum adat.

Dalam pengertian tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah sebuah peraturan tertulis yang dimuat dalam dokumen kenegaraan diberlakukan secara umum yang bersifat resmi dan mengikat, bukan peraturan tidak tertulis sesuai dengan penjelasan tersebut.

b. Memuat norma hukum

Norma hukum yaitu peraturan-peraturan hidup yang diakui oleh negara dan harus dilaksanakan di tiap-tiap daerah dalam negara tersebut. Dapat diartikan bahwa Peraturan Perundang-undangan ini berisi materil yang memuat norma hukum mengikat tiap warga negara dalam wilayah negara tersebut secara umum.

c. Dibentuk dan ditetapkan

⁴ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, Pengantar Ilmu Hukum Indonesia, Jakarta:Rineka Cipta, 2011 hal 80.

Dalam arti Peraturan Perundang-Undangan memiliki dasar prosedur yang jelas dalam pembentukannya dan penetapannya terdapat pada UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut yang berwenang adalah lembaga negara atau pejabat negara yang berhubungan dengan ruang lingkup undang-undang yang akan dibuat dan diberlakukan sesuai dengan kewenangannya melalui prosedur yang ditetapkan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam halnya pengertian tersebut, terdapat juga asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 5 yaitu : “Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.”

Selain asas yang terdapat pada UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 5 tersebut, adapun teori mengenai asas-asas pembentukannya, seperti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu :⁵

1. Asas-asas formil:
 - a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat.

⁵ Rais Rozali, Asas-Asas dan teori Pembentukan Peraturan-Undangan, dikutip dari situs <http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>, di akses pada 12 september 2012

- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang.
 - c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*).
 - d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
 - e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
2. Asas-asas materiil:
- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
 - b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
 - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*).
 - d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
 - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Pada asas yang terdapat dalam UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 5 dan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* peneliti menyimpulkan bahwa dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik perlu memiliki tujuan yang jelas dalam pembentukannya, serta dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tepat, yang berkesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, agar Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif dan berguna di dalam masyarakat agar

memiliki suatu kepastian hukum. Sehingga Peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan fungsi dan kedudukannya.

Terkait dengan kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan terdapat berbagai asas hukum umum atau prinsip hukum umum (*general printciples of law*) yang harus diperhatikan dan diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: ⁶

- a. *Asas lex superior derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundangundangan yang lebih rendah dan sebaliknya.
- b. *Asas lex specialis derogate legi generali*, yaitu peraturan perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum.
- c. *Asas lex posterior derogate legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya dari pada yang terdahulu.
- d. *Asas lex neminem cogit ade impossobilia*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau disering disebut sebagai asas kepatutan.
- e. *Asas lex perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
- f. *Asas non-retroactive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut karena akan menimbulkan kepastian hukum.

Selain dalam teori tersebut mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi: ⁷

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

⁶ Hasyimzoem Yusnani, M Iwan satriawan, Ade Arif Firmansyah, dan Siti Khoiriyah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta:Rajawali Pers, 2017, hal-31

⁷ Undang- undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pasal 7 ayat (1)

- 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.”

Dari asas-asas dan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 di atas peneliti menyimpulkan bahwa asas-asas dan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 memiliki keterkaitan yang jelas dalam jenis dan hirarki pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut penulis adalah suatu susunan dimana susunan ini tidak dapat diubah urutannya. Dalam kaitannya asas kesesuaian Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh menyimpang atau berlainan dengan Peraturan Perundang-undangan yang di atasnya atau yang lebih tinggi, sesuai dengan *asas lex superior derogate legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya ataupun *asas lex posterior derogate legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya dari pada yang terdahulu. Asas-asas tersebut perlu di perhatikan dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan, agar peraturan Perundang-Undangannya tersebut sesuai dengan fungsi dan kedudukannya.

Selain jenis peraturan yang terdapat pada UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 7 ayat (1) terdapat juga Peraturan Perundang-Undangannya yang diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi :

“(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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. (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Jadi selain pada Pasal 7 UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 masih terdapat Peraturan Perundang-undangan yang sebagaimana disebutkan pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019, jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum apabila ada delegasi dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membuatnya, atau pejabat negara memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selain perlu memperhatikan asas, jenis dan hierarki, lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang pun perlu memperhatikan materi muatan sesuai yang ada di dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian materi muatan terdapat pada Pasal 1 ayat (13) UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 yang berbunyi: “Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.”

Sumber materi muatan Peraturan Perundang-undangan terdapat pada UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Pasal 2 yang menjelaskan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara, dalam arti materi muatan pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus selaras dengan Pancasila yang merupakan dasar negara Indonesia.

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda-beda. Dalam UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 dijelaskan dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa materi muatan di dalam Undang-Undang berisikan:

- a. pengaturan lanjutan mengenai ketentuan UUD 1945
- b. perintah Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Lalu Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang sebagaimana diatur di dalam Pasal 11 UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019, yang membedakannya dengan Undang-undang adalah Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di dalam UUD 1945 Pasal 22 disebutkan bahwa pembuatannya dibuat dalam perihal kepentingan yg memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang memiliki kedudukan yg setara dengan Undang-Undang.

Dengan demikian peneliti menyimpulkan dari penjelasan tersebut bahwa proses pencabutan terdapat prosedur yang jelas dari mulai berlaku dan berakhirnya peraturan perundang-undangan tersebut, peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat undang-undang baru yang setingkat atau yang lebih tinggi dari undang-undang yang akan dicabut sesuai dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan atau dilakukannya suatu proses Judicial review bisa berupa uji formil ataupun uji materil.

Dari penjelasan diatas tentang peraturan perundang-undangan (*regeling*) maka lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang perlu memperhatikan asas, jenis dan hierarki, serta materi muatan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan agar terciptanya suatu ketertiban dan kepastian hukum.

2. Keputusan (*beschikking*)

Keputusan (*beschiking*) menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang atas perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa:⁸ “Keputusan (*beschikking*) adalah keputusan Tata Usaha Negara dalam suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Dari definisi menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang atas perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut peneliti dapat merumuskan unsur-unsur keputusan (*beschiking*) sebagai berikut :

- a. Bentuk penetapan itu harus tertulis, dalam arti dibuat dalam bentuk tulisan yang bersifat resmi dan mengikat.
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu, badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau dengan kata lain, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mempunyai wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Indroharto, menegaskan bahwa siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan arti dari urusan pemerintah disini adalah kegiatan yang bersifat eksekutif yaitu kegiatan yang bukan kegiatan legislatif atau yudikatif.

⁸ Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang atas perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, Pengertian Tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintah atau administrasi negara. Penulis berkomentar bahwa tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹
- d. Bersifat konkret, individual dan final
- 1) Bersifat konkret diartikan bahwa objek yang di putuskan dalam keputusan itu tidak abstrak, tapi berwujud tertentu atau dapat di tentukan. ¹⁰
 - 2) Bersifat individual diartikan bahwa keputusan itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi baik subjek atau objek tertentu yang ditujukan, jika yang ditujukan lebih dari satu subjek atau lebih dari satu objek maka tiap-tiap yang ditujukan tersebut harus dicantumkan dalam keputusan tersebut. ¹¹
 - 3) Bersifat final diartikan bahwa keputusan tersebut sudah definitif, keputusan yang tidak lagi memerlukan persetujuan instansi-instansi atau orang-orang lain, karena putusan ini tentu berakibat hukum. ¹²
- e. Serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata dalam arti bahwa keputusan tata usaha negara tidak bersifat umum tetapi bersifat khusus/privat yaitu keputusan tata usaha yang di keluarkan pejabat tata usaha negara hanya berhubungan dengan satu individu saja.

Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan keputusan (beschikking) berdasarkan pada Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 6 ayat (2) point c yang berbunyi :¹³

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2006), hal. 112

¹⁰ Tri jata ayu pramesti. Dikutip dalam blog hukum online, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51a40d2104ce0/masalah-pencabutan-keputusan-tun/>, diakses pada, 27 juni 2013

¹¹ ibid

¹² ibid

¹³ Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 6 ayat (2) point c

“Menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan;” Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugasnya mengatur administrasi pemerintahan negara, semua tindakan yang dilakukan untuk kelancaran menjalankan tugasnya seperti salah satunya mengeluarkan keputusan-keputusan atau tindakan Tata Usaha negara adalah suatu perbuatan atau produk Tata Usaha Negara akan tetapi adapun didalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang atas perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 2 menjelaskan secara tegas bahwa terdapat tujuh hal yang tidak tergolong atau tidak termasuk kedalam suatu keputusan Tata Usaha Negara yaitu: ¹⁴

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Keputusan Tata Usaha Negara jika tidak sesuai dengan kewenangannya atau tidak diterima oleh masyarakat sehingga dapat menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara, maka keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara. Mekanisme penyelesaian sengketa keputusan Tata Usaha Negara diatur

¹⁴ Ibid, pasal 2

didalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sengketa tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat (10) dapat diartikan sebagai berikut: “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Sengketa Tata Usaha Negara selain dapat diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara pun dapat dilakukan tinjauan perubahan oleh pejabat yang mengeluarkannya, sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 63 ayat (1) yang berbunyi: “Keputusan dapat dilakukan perubahan apabila terdapat:¹⁵

- a. kesalahan konsideran;
- b. kesalahan redaksional;
- c. perubahan dasar pembuatan Keputusan; dan/atau
- d. fakta baru”.

Selain dapat diubah keputusan Tata Usaha Negara pun bahkan bisa dicabut sesuai dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 64 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang berbunyi:

Ayat (1): “Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat: wewenang; prosedur; dan/atau substansi”.

Ayat (2): “Dalam hal Keputusan dicabut, harus diterbitkan Keputusan baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan AUPB.”

Ayat (3): “Keputusan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan: oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan

¹⁵ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pasal 1 ayat (10)

Keputusan; oleh Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau atas perintah Pengadilan.”

Seperti pada penjelasannya diatas proses pencabutan keputusan (beschikking) terdapat dua prosedur, yang pertama bisa dicabut atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara, atau yang kedua dicabut kembali oleh pejabat yang mengeluarkannya, atau pejabat yang lebih tinggi kedudukannya, karena Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak sesuai dengan fungsi dan kedudukannya.

Dengan demikian peneliti menyimpulkan bahwa keputusan (beschikking) adalah suatu produk hukum dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara dalam bentuk tertulis yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum di dalam administrasi negara, serta memiliki sifat konkret, individual, dan final, jika keputusan tersebut menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara, maka dapat dilakukan proses pencabutan melalui perintah Pengadilan atas dasar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, ataupun oleh pejabat pemerintah yang mengularkan keputusan atau oleh atasan pejabat yang menetapkan Keputusan tersebut.

3. Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel).

PENGUNAAN SURAT EDARAN DALAM PRAKTIK ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA

A. Praktik penggunaan Surat Edaran di Indonesia

Surat Edaran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk peraturan kebijaksanaan (beleidsregel) yang lahir dari perkembangan konsep negara hukum. Permasalahan yang muncul ditengah kondisi masyarakat yang menghendaki pemerintah untuk bertindak cepat. Pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya harus didasarkan pada aturan yang jelas, melaksanakan kewenangan dalam bertindak. Hal ini yang terkadang menjadikan pemerintah untuk bertindak cepat menangani suatu permasalahan dalam masyarakat, jika disisi lain pemerintah tidak memiliki dasar hukum untuk bertindak dalam mengeluarkan produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan (regeling) atau keputusan (beschikking) karena tidak dalam kewenangannya, maka dari itu

pemerintah dapat melaksanakan pemerintahannya dengan mengeluarkan kebijaksanaan yang merupakan legislasi semu salah satunya berupa surat edaran.

Surat Edaran merupakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), bukan sebuah keputusan (*beschikking*) ataupun peraturan perundang-undangan (*regeling*), yang artinya sebuah peraturan kebijakan adalah sebuah legislasi semu yang bersifat tidak menyeluruh melainkan bersifat individu yaitu untuk kepentingan pemerintah dengan pihak yang terkait dalam Surat Edaran tersebut.

Dari hasil praktik lapangan melakukan wawancara dengan bapak Tantra Madhyastha Pradana. S.H selaku praktisi hukum, peneliti menemukan beberapa contoh penggunaan Surat Edaran yang tidak tepat, seperti beberapa Surat Edaran dibawah ini:

1. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1963 (SEMA No.3/1963)

Isi Surat Edaran tersebut, yaitu menganggap tidak berlaku lagi ketentuan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt). KUHPdt adalah sebuah Peraturan Perundang-undangan (*regeling*) yang jenisnya adalah Undang-Undang. Namun dengan diberlakukannya SEMA No.3/1963 ini terdapat pasal-pasal dalam KUHPdt yang tidak di berlakukan lagi, antara lain pasal berikut :

- a. Pasal 108 & 110 KUHPdt tentang wewenang seorang istri untuk melakukan perbuatan hukum & untuk menghadap dimuka pengadilan tanpa izin.
- b. Pasal 284 [3] KUHPdt mengenai pengakuan anak yang lahir diluar perkawinan oleh perempuan Indonesia asli. atau bantuan suaminya.
- c. Pasal 1682 KUHPdt yang mengharuskan dilakukannya suatu penghibahan dengan akta notaris.
- d. Pasal 1579 KUHPdt yang menentukan bahwa dalam hal sewa menyewa barang, pemilik barang tidak dapat menghentikan penyewaan dengan mengatakan bahwa ia akan memakai sendiri barangnya, kecuali apabila pada waktu membentuk persetujuan sewa menyewa ini dijanjikan diperbolehkan.

- e. Pasal 1238 KUHPdt yang menyimpulkan bahwa pelaksanaan suatu perjanjian hanya dapat diminta dimuka Hakim.
- f. Pasal 1460 KUHPdt tentang resiko seorang pembeli barang, yang menentukan bahwa suatu barang tertentu yang sudah dijanjikan dijual.
- g. Pasal 1603 x ayat 1 dan 2 KUHPdt yang mengadakan diskriminasi antara orang Eropa disatu pihak dan orang bukan Eropa dilain pihak mengenai perjanjian perburuhan.

Pada praktiknya dengan dikeluarkannya SEMA No.3/1963 ini mengakibatkan beberapa pasal dalam KUHPdt tersebut menjadi tidak berlaku, sedangkan berdasarkan kedudukannya sebuah Surat Edaran tidak dapat mencabut sebuah Peraturan Perundang-Undangan, karena Peraturan Perundang-Undangan hanya bisa dicabut oleh Peraturan Perundang-Undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi.

2. Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 561/75/Yanbangsos Tentang Pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten/Kota di Daerah Provinsi Jawa Barat tahun 2020

Surat Edaran ini berisikan tentang peraturan pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten/Kota yang ditujukan kepada instansi yang berada di luar lingkungan kerja Gubernur Jawa Barat dan jajarannya. Hal ini menurut peneliti adalah suatu ketidaktepatan kedudukan dan fungsi Surat Edaran. Kemudian selain itu materi muatan Surat Edaran ini juga tidak tepat, karena untuk sebuah aturan yang berisi penetapan besaran dan teknis pelaksanaan pembayaran Upah Minimum Kabupaten/Kota lebih tepat dibuat dalam jenis ketetapan (*beschikking*) atau Peraturan Perundang-undangan (*regeling*) yang jenisnya Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur. Ini menunjukkan suatu bentuk ketidaktepatan penggunaan Surat Edaran sesuai dengan fungsi dan kedudukannya.

3. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2014 Tentang Peningkatan Efektivitas dan Efisiensi Kerja Aparatur Negara dan Surat Edaran Nomor 11 tahun 2014 Tentang Pembatasan Kegiatan Pertemuan/Rapat diluar Kantor

Isi dari kedua Surat Edaran tersebut merupakan suatu aturan-aturan pelaksanaan kegiatan kerja yang berlaku bagi seluruh Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia.

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia ini ditujukan kepada:

- a. Para Menteri Kabinet Kerja
- b. Panglima Tentara Nasional Republik Indonesia
- c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
- d. Jaksa Agung Republik Indonesia
- e. Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian
- f. Para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Negara
- g. Para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Non Struktural
- h. Para Gubernur
- i. Para Bupati/Walikota.

Sedangkan nama-nama instansi yang tercantum dalam Surat Edaran tersebut tidak berada di bawah lingkungan kerja Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia ataupun bagian dari jajaran kementerian tersebut. Selain itu istilah Aparatur sipil negara yang digunakan dalam Surat Edaran tersebut mencakup seluruh Aparatur Sipil Negara yang ada di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa Surat Edaran tersebut memiliki luas keberlakuan yang tidak sesuai dengan fungsi dan kedudukannya. Sehingga Surat Edaran ini adalah suatu bentuk ketidaktepatan dalam penggunaannya

B. Beberapa kesalahan dalam penggunaan Surat Edaran

Dari beberapa contoh Surat Edaran di atas, peneliti menemukan bahwa sering kali Surat Edaran ini tidak tepat penggunaannya. Faktor yang membuat ketidaktepatan dalam penggunaan Surat Edaran tersebut, antara lain:

1. Kesalahan Pejabat berwenang dalam mengeluarkan Surat Edaran

Faktor ini terjadi karena ketidakpahaman pejabat yang berwenang dalam menggunakan Surat Edaran, sehingga Surat Edaran tersebut menimbulkan ketidaktepatan dalam penggunaan, fungsi dan kedudukannya, seperti contoh pada Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 561/75/Yanbangsos, seharusnya

penjabat berwenang dalam penetapan jumlah dan teknis pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten/Kota dibuat dalam bentuk ketetapan atau Peraturan Perundang-undangan, bukan Surat Edaran, karena ketidakpahaman pejabat berwenang dalam memberlakukan Surat Edaran sesuai dengan fungsi dan kedudukannya.

2. Ketidaksesuaian materi muatan dalam Surat Edaran

Beberapa Surat Edaran yang peneliti temukan memuat materi yang tidak tepat diatur dalam jenis Surat Edaran. Seperti contoh Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 561/75/Yanbangsos yang mengatur tentang jumlah dan teknis pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten/Kota, materi muatan yang diatur di dalamnya menurut peneliti lebih tepat diatur dalam ketetapan (*beschikking*) atau Peraturan Perundang-undangan (*regeling*).

3. Kesalahan penggunaan Surat Edaran dari sisi luas keberlakuan

Surat Edaran merupakan kebijaksanaan yang bersifat Individual dan memiliki keberlakuan yang terbatas bagi instansi yang terkait dalam jajarannya, tidak bisa Surat Edaran di berlakukan secara menyeluruh. Namun peneliti menemukan Surat Edaran yang diberlakukan secara menyeluruh, seperti pada contoh Surat Edaran Nomor 10 tahun 2014 Tentang Peningkatan Efektivitas dan Efisiensi Kerja Aparatur Negara dan Surat Edaran Nomor 11 tahun 2014 Tentang Pembatasan Kegiatan Pertemuan/Rapat diluar Kantor yang dikeluarkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia. Dengan keluarnya Surat Edaran tersebut penggunaan istilah Aparatur Sipil Negara mengakibatkan Surat Edaran tersebut memuat suatu ketentuan yang berlaku bagi seluruh Aparatur Sipil Negara yang ada di Indonesia. Seharusnya pejabat berwenang mengetahui bahwa Aparatur Sipil Negara yang ada di Indonesia ini tersebar diberbagai instansi diluar kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia.

Dari beberapa uraian tersebut peneliti memandang perlu untuk menegaskan kembali kedudukan Surat Edaran, agar tepat penggunaan,

fungsi, dan keberlakuannya dalam praktik administrasi hukum di Indonesia.

KEDUDUKAN SURAT EDARAN DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN JUNCTO UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia

Surat Edaran adalah sebuah Kebijakan (beleidsregel) atau legislasi semu, yang pembuatannya berdasarkan pada kewenangan pejabat pemerintah dalam menjalankan administrasi di Indonesia ataupun pada prinsip *fries emersen* (orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu).

Eksistensi peraturan kebijakan yang berupa Surat Edaran tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*Welfare State*). Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk membuat surat edaran sesuai dengan situasi dan kondisi penting dan mendesak.

Surat Edaran pengertiannya tidak dapat dirujuk pada Peraturan Perundang-Undangan, karena tidak adanya dasar Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang Surat Edaran. UU No. 12/2011 jo. UU No. 15/2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pun tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai kedudukan, keberlakuan, materi muatan tentang penggunaan Surat Edaran. Surat Edaran sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.

Isi Materi muatan Surat Edaran tidak sama dengan Peraturan Perundang Undangan, Surat Edaran berisi materi muatan yang bersifat pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk pelaksanaan, dibuat dalam keadaan penting dan mendesak.

Luas keberlakuan Surat Edaran hanya dapat diberlakukan bagi lembaga instansi yang terkait dalam Surat Edaran tersebut dalam arti bersifat individual dan tidak menyeluruh.

Dalam praktiknya seperti yang telah diuraikan pada BAB III, peneliti menemukan ketidaktepatan dalam penggunaan Surat Edaran. Ketidaktepatan ini dilihat dari sisi formil pembentukannya, sisi materil yang terdapat pada isinya, dan luas keberlakuan dalam penggunaan Surat Edaran tersebut.

Pertama, contoh pada Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1963. Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 1963 mengeluarkan Surat Edaran No. 3 tahun 1963 yang dari sisi formil Surat Edaran ini ditujukan kepada seluruh Ketua Pengadilan umum di Indonesia sesuai dalam pembukaan SEMA ini menunjukan Surat Edaran ini kepada Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Tinggi. Surat Edaran adalah sebuah naskah dinas yang bersifat pemberitahuan hanya berlaku bagi instansi yang terkait dan jajarannya, peneliti menyimpulkan dalam sisi formil Surat Edaran Mahkamah Agung ini sudah tepat, karena Surat edaran ini di tujukan kepada ketua pengadilan Umum di Indonesia yang masih dalam satu instansi dan jajarannya.

Mahkamah Agung membuat Surat Edaran ini berdasarkan dalam keadaan penting dan mendesak, yang dimaksud keadaan penting dan mendesak adalah KUHPdt dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan Indonesia yang sudah merdeka. Keadaan penting dan mendesak tersebut menjadi latar belakang di buatnya SEMA No.3/1963 ini karena ketidaksesuaiannya KUHPdt sebagaimana yang diuraikan dalam paragraf awal Surat Edaran tersebut yang menjelaskan tentang latar belakang dikeluarkannya SEMA No.3/1963 yaitu KUHPdt ini dibuat untuk kepentingan negara Belanda dan bagi orang Belanda sehingga pada praktiknya masyarakat sering dirugikan. Dalam kondisi keadaan penting dan mendesak ini, pejabat berwenang perlu membuat suatu kebijakan yang berupa Surat Edaran, sebagaimana Surat Edaran dibuat dalam keadaan penting dan mendesak, maka dalam dasar pembuatannya Surat Edaran ini Mahkamah Agung sudah tepat mengeluarkan SEMA No.3/1963 ini. Karena perlunya di

keluarkan SEMA No.3 Tahun 1963 ini untuk adanya suatu kepastian hukum mengenai pasal-pasal dalam KUHPdt.

Dari sisi materil SEMA No.3 Tahun 1963 memuat pernyataan yang menyatakan “Makhamah agung menyatakan tidak berlaku lagi pasal-pasal dalam KUHPdt”, sesuai dengan teorinya Surat Edaran tidak bisa membatalkan KUHPdt yang merupakan jenis Undang-Undang, karena Undang-Undang hanya dapat dicabut atau dibatalkan melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi sesuai dengan penjelasan dalam UU No. 15/2019 jo. UU No. 12/2011 BAB II tentang hal-hal khusus yang berbunyi: “Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.”

Proses pencabutan Peraturan Perundang-Undang selaras dengan asas *lex posterior derogate legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang terdahulu. Dari teori tersebut maka peneliti menyimpulkan Undang-Undang hanya dapat dicabut dengan Undang-Undang baru yang mengatur tentang hal yang sama, atau dengan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-Undang. Dalam SEMA No.3/1963 tersebut ternyata tidak mencabut pasal-pasal dalam KUHPdt tetapi menyatakan menganggap bahwa tidak berlaku lagi pasal-pasal dalam KUHPdt dan SEMA No.3/1963 hanya berlaku bagi seluruh Ketua Pengadilan dilingkungan Peradilan Umum yang ada di Indonesia, sehingga peneliti menyimpulkan bahwa dari sisi formil, materil dan luar keberlakuannya SEMA No.3/1963 ini sudah tepat, karena sesuai dengan fungsi dan kedudukannya Surat Edaran.

3.PENUTUP

a. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, peneliti mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan Surat Edaran

Di Indonesia Surat Edaran termasuk dalam jenis Peraturan Kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang merupakan legislasi semu. Surat Edaran adalah naskah dinas yang isi materinya pemberitahuan, penjelasan, dan petunjuk pelaksanaan dan dibuat dalam keadaan penting dan mendesak oleh pejabat berwenang berdasar pada prinsip *fries emersen*. Surat Edaran bukanlah sebuah Peraturan Perundang-Undangan (*regeling*), ataupun keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Luas keberlakuan Surat Edaran hanya berlaku dalam instansi dan jajarannya, dalam arti tidak bisa diberlakukan menyeluruh.

2. Upaya dalam pemberlakuan Surat Edaran
 - a. Membuat ketentuan Peraturan Perundang-undangan tentang Surat Edaran, agar Surat Edaran memiliki kejelasan tentang pemberlakuannya
 - b. Pejabat yang berwenang perlu mengetahui tentang pemberlakuan Surat Edaran dari sisi formil, materil ataupun luas keberlakuannya, agar Surat Edaran tersebut dipergunakan sesuai dengan fungsi dan kedudukannya

b.Saran

Saran peneliti untuk objek permasalahan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Perlunya lembaga yang berwenang (Legislatif) membuat ketentuan mengenai Surat Edaran, agar Surat Edaran memiliki kepastian hukum dalam penggunaannya.
2. Perlunya lembaga yang berwenang membuat Undang-undang, dan cermat dalam melihat kebutuhan pembuatan Peraturan Perundang-undangan bagi negara Indonesia.
3. Hendaknya para pejabat berwenang belajar dalam menggunakan Surat Edaran, selalu memperhatikan dasar-dasar pembuatan kebijaksanaan yang merupakan legislasi semu jenisnya berupa Surat Edaran, dari segi kewenangan pembentukannya, materi muatan, dan

luas keberlakuan dalam Surat Edaran tersebut, agar Surat Edaran tersebut sesuai dengan fungsi dan kedudukannya.

4. Pihak perguruan tinggi perlu melakukan sosialisasi dan memberi masukan, saran kepada instansi dan pejabat yang berwenang dalam penggunaan Surat Edaran dan umumnya mengenai produk hukum.
5. Masyarakat harus lebih kritis mengontrol pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan, karena masyarakat memiliki fungsi dalam penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A.D. Belinfante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara, Jakarta, Binacipta
- Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, Pengantar Ilmu Hukum Indonesia, Jakarta:Rineka Cipta, 2011
- Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta: Penerbit Erlangga
- Indroharto, "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara" Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- Manan Bagir, Dasar-dasar Perundang-Undangan di Indonesia, Press Yogyakarta, 1991.
- Purnadi Purbacaraka dan M Chidir Ali, Disiplin Hukum. Cetakan ke empat, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990
- Philipus M hadjon, pengantar hukum administrasi Indonesia, yogyakarta : gadjah mada university Press
- Riduan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Citra Aditya, Bandung, 1999
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo, 2006)
- Sibuea Hotma P., Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2010

Yusnani Hasyimzoem, M Iwan satriawan, Ade Arif Firmansyah, dan Siti Khoiriyah, Hukum Pemerintahan Daerah, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang atas perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Ketenagakerjaan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010 Tentang Tata Naskah Dinas dilingkungan Kementerian Dalam Negeri

Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1963

Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 561/75/Yanbangsos

Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2014 dan Surat Edaran Nomor 11 tahun 2014

INTERNET

Edward S. Corwin The Doctrine of Judicial Review: Its Legal and Historical Basis and Other Essays, dikutip dari situs, https://id.wikipedia.org/wiki/Pengujian_yudisial di akses pada tahun 2014

Jimly Asshiddiqie, Pinsip Pokok Negara Hukum, dikutip dari situs <http://www.jimly.com/pemikiran/view/11>, diakses pada hari Sabtu, 26 Juni 2015, Pukul 11.09 wita.

Rais Rozali, Asas-Asas dan teori Pembentukan Perundang-Undangan, dikutip dari situs <http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>, di akses pada 12 september 2012

Tri jata ayu pramesti. Dikutip dalam blog hukum online, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51a40d2104ce0/masalah-pencabutan-keputusan-tun/>, diakses pada, 27 juni 2013

Zafrullah Salim, M.H. Dikutip dalam blog kemenkumham RI, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html>, diakses pada, 10 Mei 2011