

## Analisis Yuridis Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia Konsistensi Materi Muatan Surat Edaran Penanganan Covid-19

Ekwan Ahmad <sup>1</sup>, Marwan Djafar <sup>2</sup>, Rafika Nur <sup>3</sup>, Rusmulyadi Rusmulyadi <sup>4</sup>  
<sup>1-4</sup>Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Ichsan Gorontalo

Alamat: Jl. Ahmad Najamuddin No 17 Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo Indonesia  
Korespondensi penulis: [saharuddin40.sd@gmail.com](mailto:saharuddin40.sd@gmail.com)

**Abstract.** *The rapid response to COVID-19 by central and local governments relies on Circular Letters, convenient policy tools requiring no external approval. Despite their ease of use, Circular Letters often trigger debates and legal disputes due to inconsistencies in content and legal status. The research methodology employed is normative legal research, conducted by examining library materials or secondary data. The findings of the study reveal that the existence of Circular Letters, which is a form of policy regulation, results from the discretionary power vested in the government. However, as discussed above, there is a lack of consistency among officials regarding the format and content of Circular Letters, leading to some Circular Letters containing legal norms that are generally binding on the public. In contrast, according to the Regulation of the Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform of the Republic of Indonesia Number 80 of 2012 and the Regulation of the Head of the National Archives of the Republic of Indonesia No. 2 of 2014, Circular Letters are classified as administrative document products. Consequently, the implication of this research is that Circular Letters should only serve as internal communication tools, providing notifications within the internal organizational structure.*

**Keywords :** *Analysis, Juridical, Circular, Letters*

**Abstrak** Percepatan penanganan covid 19 baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah banyak menggunakan peraturan kebijakan dalam bentuk Surat Edaran tujuan penelitian ini mengkaji Penggunaan Surat Edaran sebagai peraturan kebijakan dinilai lebih mudah dan tanpa perlu persetujuan lembaga lainnya seperti lembaga legislatif apalg dalam masa darurat pandemi Covid 19. Namun seringkali penerbitan Surat Edaran menimbulkan perdebatan, bukan hanya karena materi muatannya bahkan kedudukan hukum atas Surat Edaran pun masih diperdebatkan, metode yang digunakan penelitian normatif penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data skunder. Temuan pada penelitian Keberadaan Surat Edaran yang merupakan bentuk dari peraturan kebijakan adalah konsekuensi dari kewenangan bebas yang dimiliki oleh pemerintah (diskresi). Akan tetapi dari hasil pembahasan di atas, bahwa belum terdapat kesesuaian antara pejabat satu dengan pejabat lain terkait format dan materi muatan Surat Edaran sehingga terdapat Surat Edaran yang memuat norma hukum dan berlaku secara umum mengikat kepada masyarakat Sedangkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 dan Peraturan Kepala Arsip Nasional RI No. 2 Tahun 2014, Surat Edaran digolongkan sebagai produk tata naskah dinas dan implikasi penelitian ini Surat Edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan berupa pemberitahuan kepada kalangan internal

**Kata kunci :** Analisis, Yuridis, Surat, Edaran

### LATAR BELAKANG

Dalam kurun waktu lebih dari dua tahun, virus Covid-19 telah melanda seluruh dunia, termasuk Indonesia, mengakibatkan korban jiwa dan kerugian material yang besar. Pada 11 Maret 2020, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mengumumkan Covid-19 sebagai pandemi global. Pemerintah Indonesia mengambil berbagai langkah cepat, tepat, dan terpadu untuk menanggapi pandemi ini, dengan menerbitkan kebijakan dan regulasi yang mencakup berbagai aspek (PSHK, 2022)

Salah satu langkah yang diambil adalah dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) No. 9 Tahun 2020, yang mengubah Keputusan Presiden Nomor 7 tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Keputusan Presiden ini kemudian dicabut oleh Perpres No. 82 Tahun 2020, yang membentuk Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional (pace, 2022)

Pemerintah juga mengeluarkan regulasi lainnya, seperti Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 52 tahun 2020 tentang Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam penanggulangan Covid-19, serta Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 tahun 2020 yang mengatur refocusing kegiatan, realokasi anggaran, dan pengadaan barang dan jasa untuk penanganan Covid-19. Selain itu, Peraturan Pemerintah (PP) nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar juga diberlakukan sebagai upaya percepatan penanganan Covid-19 (Kusdarini, 2015)

Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk penanganan Covid-19. Melalui Perppu ini, pemerintah melakukan realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp 405,1 triliun untuk difokuskan dalam penanganan Covid-19. Namun, penerbitan Perppu ini menuai pro dan kontra karena dianggap mengurangi wewenang lembaga negara lain dalam membuat kebijakan, Secara keseluruhan, pemerintah Indonesia telah mengambil serangkaian langkah dan kebijakan untuk memerangi pandemi Covid-19, meskipun beberapa kebijakan mendapat tanggapan yang beragam dari masyarakat dan pihak terkait.

Data menunjukkan bahwa, Surat Edaran yang telah dibuat dengan nomenklatur penanganan covid-19 sampai dengan ini telah berjumlah 237. Berikut uraiannya dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 2 : Data Surat Edaran (SE) dengan Nomenklatur Penanganan Covid-19**

No	Tingkat	Jumlah
1	Tingkat Pusat	72
2	Pemerintah Provinsi	84
3	Pemernitah Kabupaten/Kota	81

*Sumber data: website JDIH.go.id*

Dari beberapa jumlah data tersebut, diketahui bahwa terdapat 132 Surat Edaran yang tidak sesuai dengan bentuk format dan terdapat 128 materi muatan yang tidak sesuai dengan Permen PANRB Nomor 21 tahun 2021 tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi.

## **KAJIAN TEORITIS**

Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang Negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan tadi, di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al- Quran dan sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Anglo-Saxon (*Rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila (Azhary, 1992)

## **METODE PENELITIAN**

Adapun pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang- undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang- undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang- undang lainnya (Peter Mahmud Marzuki, 2010)

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanggulangan Covid-19**

Pembahasan ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki ini mengatur bahwa peraturan perundang-undangan

yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Surat edaran, menurut penulis, tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh pandangan Bayu Dwi Anggono, yang menganggap surat edaran sebagai peraturan kebijakan atau peraturan perundang-undangan semu.

Surat edaran diartikan sebagai surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi atau imbauan kepada pihak-pihak tertentu di instansi, lembaga, atau organisasi. Penulis mengidentifikasi dua aspek dalam pendekatan terhadap surat edaran: sebagai peraturan kebijakan dan sebagai bagian dari diskresi (Shidarta., 2013)

Sebagai peraturan kebijakan, surat edaran dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi kesenjangan antara peraturan perundang-undangan dengan situasi nyata yang dihadapi oleh pejabat sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan. Victor Imanuel W. Nalle (Nalle, 2009) memberikan ciri-ciri peraturan kebijakan, di antaranya, peraturan kebijakan tidak bersifat mengikat secara langsung bagi masyarakat umum dan tidak dapat diuji material.

**Tabel Hasil Telusur Data Surat Edaran**

Hal	Klasifikasi	Jumlah
<b>Ketidakseusa in format</b>	Ketidaksesuaian	
	Perbedaan penomoran	45
	Perbedaan tata letak lambang	36
	Perbedaan penempatan tanggal	51
	<b>Materi Muatan</b>	
	Melampaui Kewenangan	121
	Bertentangan dengan peraturan diatasanya	7

*Sumber data: website JDIH.go.id*

Mengacu pada data diatas dalam hemat penulis ketidaksesuaian format dan materi muatan menunjukkan ketidakeragaman pemerintah dalam mengambil kebijakan.

Ketidakteraturan akibat ketidakpahaman para pejabat yang berwenang dalam memaknai surat edaran baik sebagai pertauran kebijakan maupun sebagai diskresi

Surat edaran juga dianggap sebagai bentuk diskresi, yaitu kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat administrasi negara untuk mengambil tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Diskresi diberikan untuk mengatasi permasalahan konkret dalam pelayanan publik yang tidak dapat dijangkau oleh peraturan perundang-undangan yang umum, abstrak. Namun, ketiadaan regulasi dalam UU Administrasi Pemerintahan menyebabkan kekosongan hukum terkait pembentukan peraturan kebijakan.

Penggunaan surat edaran dalam penanganan Covid-19 telah menunjukkan ketidakseragaman dan ketidaksesuaian dalam bentuk format dan materi muatan. Beberapa surat edaran bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menciptakan kebingungan dan perdebatan.

Pembahasan menyoroti pentingnya konsistensi dan kejelasan dalam penggunaan surat edaran sebagai instrumen kebijakan. Meskipun memiliki diskresi, pemerintah harus mempertimbangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, terutama kepastian hukum, dalam mengeluarkan peraturan kebijakan

## **2. Faktor Penyebab Ketidakteragaman Bentuk Dan Materi Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanganan Covid-19**

Kurangnya pemahaman di kalangan pemerintah pusat dan daerah tentang materi muatan Surat Edaran, sebuah instrumen administratif yang memberikan arahan atau kebijakan kepada pihak terkait. Beberapa faktor yang menyebabkan kurangnya pemahaman termasuk kompleksitas materi, kurangnya pelatihan, ketidakjelasan isi, dan kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Kurangnya pemahaman tentang Surat Edaran bisa mengakibatkan interpretasi yang salah atau implementasi yang tidak tepat. Faktor kompleksitas materi membuat interpretasi yang salah lebih mungkin terjadi. Pelatihan dan sosialisasi yang kurang memadai juga menjadi masalah umum, karena tanpa pemahaman yang cukup, kesalahan interpretasi dapat terjadi. Ketidakjelasan isi Surat Edaran dapat menciptakan ruang interpretasi yang berbeda, mengakibatkan perbedaan pemahaman dan implementasi di tingkatan yang berbeda. Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah juga berkontribusi pada ketidaksesuaian pemahaman.

Untuk mengatasi masalah ini, penting untuk meningkatkan pemahaman dengan memberikan pelatihan dan sosialisasi yang komprehensif kepada semua pihak terkait. Koordinasi yang baik antara pemerintah pusat dan daerah juga diperlukan untuk memastikan pemahaman yang konsisten dan implementasi yang tepat dari Surat Edaran. Selain itu, menyederhanakan materi dan menghindari ambiguitas dalam Surat Edaran dapat membantu mengurangi kesalahpahaman dan kesalahan interpretasi.

ketidakmampuan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji Surat Edaran (SE) dalam sistem hukum Indonesia. Menurut Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, MK hanya memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sementara MA memiliki kewenangan atributif untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, seperti yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. (Sihotang, 2017)

Meskipun demikian, terdapat kontroversi terkait pengujian SE oleh MA. Dalam Putusan No. 23 P/HUM/2009, MA menguji SE Dirjen Mineral Batubara dan Panas Bumi No. 03/31/DJB/2009 dan menyatakan SE tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. MA memperluas ruang lingkup jenis peraturan perundang-undangan dengan menginterpretasikan SE sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, meskipun SE sebenarnya adalah peraturan kebijakan.

Dalam mengatasi permasalahan ini, terdapat dua pendekatan. Pertama, MA berwenang menguji peraturan kebijakan dengan tetap mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 yang memberikan batasan peraturan perundang-undangan. Kedua, MA diberikan wewenang untuk menguji peraturan kebijakan tanpa batasan tertentu, yang dapat mengaburkan perbedaan antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Namun, banyak ahli hukum mendukung konsep asal peraturan kebijakan yang tidak dapat diuji oleh MA, menjadikannya arahan dari pejabat atasan kepada bawahan tanpa kekuatan mengikat. Jika pemerintah memaksakan pelaksanaan SE kepada masyarakat dan menyebabkan kerugian, pemerintah dapat dituntut tanggung jawab atas tindakan tersebut. Kontroversi ini menunjukkan perlunya klarifikasi dan pembaharuan dalam sistem hukum Indonesia terkait pengujian SE oleh lembaga peradilan

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Keberadaan Surat Edaran yang merupakan bentuk dari peraturan kebijakan adalah konsekuensi dari kewenangan bebas yang dimiliki oleh pemerintah (diskresi). Akan tetapi dari hasil pembahasan di atas, bahwa belum terdapat kesesuaian antara pejabat satu dengan pejabat lain terkait format dan materi muatan Surat Edaran sehingga terdapat Surat Edaran yang memuat norma hukum dan berlaku secara umum mengikat kepada masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Azhary, T. (1992). Negara Hukum. Jakarta: bulan bintang.
- Kusdarini, E. (2015). Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, . Yogyakarta: : UNY Press.
- Nalle, V. I. (2009). Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan kebijakan kajian putusan Mahkamah Agung No.23/P/HUM/2009. . Jurnal Yudisial.
- Pace. (2022, 12). space. Diambil kembali dari <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/17012/05.2%20bab%2022>
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). Penelitian Hukum. jakarta: kencana prenda.
- PSHK. (2022, 12). <https://pshk.or.id/rr/polemik-penerbitan-perppu-momen-revisi-uu-pembentukan-peraturan/> diakses pada tanggal 12 Desember 2022. Diambil kembali dari <https://pshk.or.id/rr/polemik-penerbitan-perppu-momen-revisi-uu-pembentukan-peraturan/> diakses pada tanggal 12 Desember 2022: <https://pshk.or.id/rr/polemik-penerbitan-perppu-momen-revisi-uu-pembentukan-peraturan/> diakses pada tanggal 12 Desember 2022
- Shidarta. (2013). Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif. . jakarta: Thafa Media.
- Sihotang, G. A. (2017). Diskresi dan tanggung jawab pejabat publik pada pelaksanaan tugas dalam situasi darurat. . Law Reform.