

SURAT EDARAN SEBAGAI INSTRUMEN ADMINISTRASI NEGARA DI MASA PANDEMI COVID-19

Fitriani Ahlan Sjarif*, Efraim Jordi Kastanya**

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia

** Mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Korespondensi: fsjarif@gmail.com; efraim.jordi@ui.ac.id

Naskah dikirim: 21 Desember 2020

Naskah diterima untuk diterbitkan: 22 Maret 2021

Abstract

Since Indonesia entered a period of health emergencies caused by the outbreak of the Covid-19, the Indonesian government has attempted to develop various legal instruments to regulate the behavior of the Indonesian people. One of the instruments used is a circular letter. This paper tries to examine the normative juridical use of circular letters as an instrument of state administration during this pandemic. In legislation science and administrative law theory, a circular letter is a piece of legislation that should be used as an official note to warn and remind, not to regulate. In practice, there are several problematic Circular Letters which are used to regulate the public.

Keywords: Circular Letter, State Administrating, Covid-19.

Abstrak

Semenjak Indonesia memasuki masa kedaruratan Kesehatan yang diakibatkan oleh merebaknya wabah Covid-19, Pemerintah Indonesia berusaha untuk menyusun berbagai instrument hukum untuk mengatur perilaku masyarakat Indonesia. Kondisi yang mendadak dan terpaksa harus banyak mengubah perilaku masyarakat menuntut Pemerintah harus mengadakan berbagai tindakan hukum administrasi negara. Salah satu instrumen yang banyak digunakan adalah Surat Edaran. Tulisan ini mencoba mengkaji secara yuridis normatif penggunaan Surat Edaran sebagai instrument administrasi negara pada masa pandemi Covid-19. Menurut ilmu perundang-undangan dan teori Hukum Administrasi Negara, Surat Edaran adalah peraturan kebijakan yang seharusnya dipakai sebagai nota dinas untuk melakukan himbauan, bukan pengaturan. Dalam prakteknya ditemukan beberapa Surat Edaran yang bermasalah yakni digunakan untuk mengatur masyarakat umum.

Kata Kunci: Surat Edaran, Instrumen Administrasi Negara, Covid-19.

I. PENDAHULUAN

Pada tanggal 28 Januari 2020, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menetapkan Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 9A Tahun 2020 tentang Penetapan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat Corona. SK Kepala BNPB tersebut ditetapkan dengan pertimbangan bahwa terdapat perkembangan wabah virus Covid-19 di Negara Republik Rakyat Tiongkok yang semakin meluas dan sebagai antisipasi mewabahnya virus Covid-19 di Indonesia. Pertama kali, kasus Covid-19 di Indonesia diumumkan oleh Presiden Joko Widodo pada 2 Maret 2020.¹ Presiden Joko Widodo mengumumkan bahwa terdapat dua (2) Warga Negara Indonesia yang mengidap Covid-19. Semenjak kejadian tersebut, jumlah pengidap Covid-19 semakin bertambah dan mendorong pemerintah untuk semakin serius menangani wabah Covid-19 dengan mengeluarkan beberapa produk hukum.

Secara kronologis, pada tanggal 13 Maret 2020, Presiden Joko Widodo menetapkan Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Pada tanggal 17 Maret 2020 Kepala BNPB kembali menetapkan SK Kepala BNPB No. 13A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat Corona. Perihal status kedaruratan yang ditetapkan Pemerintah, tercatat Pada tanggal 31 Maret 2020 terdapat beberapa produk hukum yang penting dalam menentukan jalannya kebijakan Penanganan Covid-19 di Indonesia yakni pertama, Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Covid-19 sebagai Langkah awal Pemerintah untuk menetapkan kebijakan Kedaruratan Kesehatan sesuai dengan Undang-Undang No. 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Kedua, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid 19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Dan yang ketiga, Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19. PP No. 21 Tahun 2020 tentang PSBB dalam Rangka Percepatan penanganan Covid 19 adalah peraturan pelaksana dari UU Keekarantinaan Kesehatan.

UU Keekarantinaan Kesehatan sebenarnya memberikan empat perintah pembentukan Peraturan Pemerintah, yaitu (1) tata cara Pemerintah pusat untuk menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; (2) penanggulangan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; (3) tata cara penerapan sanksi administratif; (4) kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Sebenarnya bila pemerintah berkomitmen serius untuk menjalankan UU Keekarantinaan Kesehatan, maka seharusnya Peraturan Pemerintah dibentuk untuk memuat keempat substansi diatas, terlepas dari apakah sebaiknya pemerintah membentuk empat PP atau satu PP saja tetapi memuat empat materi sekaligus. Faktanya, PP No 21 Tahun 2020 hanya memuat materi yang lingkupnya jauh lebih kecil dari apa yang seharusnya dibuat oleh PP yang menjalankan UU Keekarantinaan Kesehatan yakni mengenai PSBB saja dan khusus mengenai PSBB dalam rangka Covid 19. Peraturan Pemerintah ini memang berbeda

¹ Ihsanudin, "Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia", Kompas News <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all>, (diakses 20 Agustus 2020).

dari Peraturan Pemerintah pada umumnya, yang dibentuk dalam waktu yang sangat singkat sehingga terdapat beberapa kesalahan baik prinsip maupun teknis yang dilakukan.² Tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai PSBB yang diatur dengan Peraturan Pemerintah sesuai amanat dari UU kekarantinaan kesehatan maka Menteri Kesehatan kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No.9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Untuk mengatasi persoalan pandemi ini memang akhirnya pemerintah gencar mengeluarkan berbagai produk hukum baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun nampaknya pemerintah daerah seakan lebih dituntut bergerak progresif melindungi dan melayani masyarakat. Mengingat pemerintah terdekat dengan urusan masyarakat adalah pemerintah daerah. Pemerintah pusat lebih dituntut untuk memberikan berbagai macam panduan untuk pemerintah daerah bergerak mengatasi persoalan Bersama ini. Pada prakteknya di lapangan, pemerintah pusat mengambil berbagai instrument hukum yang dianggap lebih cepat dan mudah, begitu pula pemerintah daerah. Pilihan hukum yang dipakai sebagian kepala daerah adalah menetapkan peraturan kepala daerah, yang prosesnya lebih cepat dibanding harus membentuk Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD, sebut saja,

- (1) Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- (2) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2020 Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Daerah Kabupaten Bogor, Daerah Kota Bogor, Daerah Kota Depok, Daerah Kabupaten Bekasi, Dan Daerah Kota Bekasi ;
- (3) Peraturan Gubernur Bali Nomor 15 Tahun 2020 tentang Paket Kebijakan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Provinsi Bali;
- (4) Peraturan Wali Kota Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Kota Tangerang;
- (5) Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 47 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Berpergian Keluar Dan/Atau Masuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19);
- (6) Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 51 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman Dan Produktif;
- (7) Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 60 Tahun 2020 tentang Pengendalian Kegiatan Berpergian Di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), dan lain sebagainya.

Untuk mendapatkan gambaran bagaimana praktek pembentukan instrument hukum administrasi yang beraneka ragam, pada praktek pada pemerintahan propinsi DKI Jakarta ternyata selain peraturan kepala daerah, terdapat berbagai instrument hukum lain yang digunakan. Instrumen tersebut adalah Seruan Gubernur, antara lain Seruan Gubernur DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perlindungan Dan

² Fitriani Ahlan Sjarif, "PP Inikah yang Kita Harapkan untuk Menangani Covid-19 di Indonesia?", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e85a13602bad/pp-inikah-yang-kita-harapkan-untuk-menangani-covid-19-di-indonesia-oleh--fitriani-ahlan-sjarif/>, (diakses 20 Agustus 2020)

Pencegahan Penularan Pada Masyarakat yang Memiliki Risiko Tinggi Bila Terpapar Coronavirus Disease (Covid-19) dan Seruan Gubernur DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penghentian Sementara Kegiatan Perkantoran Dalam Rangka Mencegah Penyebaran Wabah Coronavirus Disease (Covid-19). Selain Seruan Gubernur, berbagai surat Edaran untuk mengatur perilaku masyarakat DKI Jakarta juga diterbitkan contohnya Surat Edaran Nomor 87 Tahun 2020 Tentang Himbuan Pembatasan Jam Operasional Untuk Menghambat Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19) Pada Area Perdagangan Di Wilayah Provinsi Dki Jakarta; Surat Edaran Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 32/SE/2020 Tahun 2020 tentang Pembelajaran Di Rumah (Home Learning) Pada Masa Darurat Covid-19; dan Surat Edaran Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta Nomor 14/SE/2020 Tahun 2020 tentang Peningkatan Kewaspadaan Terhadap Risiko Penularan Infeksi Corona Virus Disease (Covid-19) Pada Angkutan Umum Di Wilayah Dki Jakarta Dengan *Social Distancing*.

Berbagai instrument hukum diatas diatas bukan peraturan perundang-undangan, melainkan Peraturan Kebijakan. Bentuk peraturan kebijakan memang menjadi pilihan untuk bergerak cepat, salah satu yang paling sering digunakan adalah Surat Edaran. Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember mencatat bahwa terdapat 193 Surat Edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah; 60 Surat Edaran dikeluarkan oleh pemerintah pusat, 65 oleh pemerintah provinsi, dan 68 oleh pemerintah kabupaten/kota.³

Tulisan ini akan berfokus pada penggunaan Surat Edaran di masa Covid 19 sebagai salah satu instrument pemerintah (Administrasi Negara) dan kaitannya dengan problematika yang mungkin ditimbulkan dari penggunaan Surat Edaran tersebut. Tulisan ini juga akan mencoba mendudukan kembali, secara teoritis, penggunaan Surat Edaran sebagai Peraturan Kebijakan dikaji dari sudut pandang Ilmu Perundang-undangan dan Hukum Administrasi Negara.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridids normatif yakni mencari jawaban dari permasalahan hukum dengan menggunakan teori hukum normatif yang sifatnya doktrinal.⁴ Data yang akan digunakan adalah data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁵ Bahan hukum primer meliputi: Peraturan perundang-undangan yang diantaranya adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan juga Peraturan Kebijakan berupa Surat Edaran Menteri atau Lembaga. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu hasil-hasil penelitian, hasil-hasil analisis peraturan perundang-undangan, buku-buku, publikasi ilmiah dan literatur lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

III. PEMBAHASAN

3.1. Instrumen Administrasi Negara

³ Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember, <http://puskapsi.fh.unej.ac.id/kedudukan-surat-edaran-sebagai-produk-hukum-dalam-penanggulangan-covid-19/> (Diakses 20 Agustus 2020).

⁴Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 56.

⁵ F. Sugeng Istianto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta:Cvganda,2008), hal.14.

Surat Edaran merupakan salah satu contoh dari sebuah jenis peraturan kebijakan, yang merupakan Instrumen Pemerintah atau Administrasi Negara. Instrumen Pemerintah tersebut digunakan oleh Pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Instrumen pemerintah menurut HR Ridwan dapat dibagi menjadi enam instrument yakni⁶:

1. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan dikenal sebagai jenis keputusan yang norma nya bersifat umum, abstrak dan terus menerus. Dari sisi adressat (pihak yang dituju) adalah banyak orang (umum), tindakan atau perilaku yang diperintahkan adalah abstrak dalam arti belum ditentukan dengan khusus, dilihat dari keberlakuan norma umum dan abstrak ini adalah terus menerus. Keberlakuan demikian mengartikan bahwa setelah keputusan ini dibentuk akan terus menerus berlaku hingga ada pernyataan dengan tegas oleh norma yang baru dicabut⁷. S.F Marbun mengatakan peraturan perundang-undangan memiliki dua makna yaitu (1) peraturan dan (2) undang-undang.⁸ Peraturan disini dimaknai sebagai keseluruhan aturan hukum yang mencakup undang-undang dalam arti material, yang merupakan norma hukum yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya mengatur hal yang bersifat umum, sedangkan Undang-Undang dimaknai sebagai peraturan (atau dikenal sebagai Undang-Undang) formil yang dibentuk oleh legislatif dan Presiden dan memiliki nama sebutan khusus "Undang-Undang". Penyebutan Undang-Undang dari cara pembentukan dan proses terjadinya Undang-Undang yang melewati proses pembahasan di parlemen. Ridwan HR menyatakan secara sederhana, yang dimaksud dengan Peraturan perundang-undangan adalah hukum *in abstracto* atau general norm yang bersifat mengikat umum dan tugasnya mengatur hal-hal bersifat umum (general).⁹

Secara teoritis dari ilmu perundang-undangan, A. Hamid S. Attamimi mendefinisikan peraturan perundang-undangan dari dua arti yaitu (1) proses pembentukan peraturan negara baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah; (2) hasil pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat ataupun daerah.¹⁰ Dalam tulisan lainnya, A.Hamid.S.Attamimi menjelaskan istilah perundang-undangan (*wetterlijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan dengan Undang-Undang baik peraturan itu berupa Undang-Undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian atau delegasian dari Undang-Undang. Maka yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah darinya. Bagir Manan menjelaskan kemudian yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Aturan tingkah laku yang mengikat umum tersebut, menurut Manan dapat berisi hak, kewajiban, fungsi, status dan suatu

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Rajawali Press, 2014), hal. 129.

⁷ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal.35-37.

⁸ S.F, Marbun, *Hukum Administrasi Negara 1*, (Yogyakarta: UII Press), hal.165.

⁹ H.R Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hal. 33

¹⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal.10.

tatanan. Dari sisi hal yang diatur, peraturan perundang-undangan bersifat umum, maka peraturan tersebut pun masih bersifat abstrak.¹¹

2. Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara sering kita kenal dengan istilah *beschikking*. Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan Keputusan Tata Usaha Negara dengan pengertian yakni 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.¹² Ridwan HR merangkum beberapa pandangan sarjana mengenai makna *beschikking* atau Keputusan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

- a. Keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk (melaksanakan) hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada.
- b. Keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan
- c. secara sederhana, definisi keputusan dapat diberikan: suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret
- d. *Beschikking* adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik... Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka
- e. Secara umum, *beschikking* dapat diartikan; keputusan yang berasal dari organ pemerintahan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum
- f. *Beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum.
- g. *Beschikking* adalah perbuatan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa
- h. *Beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.¹³

3. Peraturan Kebijakan

Peraturan Kebijakan merupakan instrument administrasi negara dengan berdasarkan pada diskresi (*freies ermessen*). Ten Berge mendefinisikan Peraturan Kebijakan sebagai berikut: “suatu keputusan, dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan peraturan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Peraturan kebijakan juga mengenal ketentuan umum sebagai elemen penentuan konsep.

¹¹ Bagir Manan dan Kuntagna Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hal.123.

¹² Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 3.

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hal. 141-143.

Peraturan kebijakan ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan”¹⁴. Hadjon memberi penjelasan lebih lanjut bahwa suatu peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *freies ermessen* yakni badan atau pejabat tata usaha negara membuat atau menyusun kebijaksanannya dengan peraturan, pedoman, surat edaran, dan sebagainya. Peraturan kebijakan adalah produk perbuatan tata usaha negara yang tujuannya adalah menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut.¹⁵ Mengenai surat edaran sebagai salah satu bentuk peraturan kebijakan akan dibahas lebih lanjut di sub bagian di bawah.

4. Rencana

Rencana adalah salah satu instrument pemerintahan yang digunakan untuk mempersiapkan hal-hal yang akan dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu. Prajudi menjelaskan lebih lanjut bahwa dari segi Hukum Administrasi Negara, rencana adalah seperangkat tindakan-tindakan yang terpadu, dengan tujuan agar tercipta suatu keadaan yang tertib bilamana tindakan-tindakan tersebut telah selesai direalisasikan. Perangkat tindakan-tindakan tersebut dituang ke dalam satu keputusan Administrasi Negara yang bersifat perbuatan-hukum (*rechtshandeling*) sehingga terciptalah akibat-akibat hukum administrasi negara yang mengikat para warga masyarakat yang bersangkutan kepada pihak Penguasa.¹⁶ Ridwan HR mendefinisikan rencana sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.¹⁷ Belinfante menjelaskan bahwa rencana adalah keseluruhan tindakan pernerintah yang berkesinambungan, yang mengupayakan terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur. Keseluruhan itu disusun dalam format tindakan hukum administrasi, sebagai tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁸

5. Perizinan

Prajudi menjelaskan bahwa suatu sistem perizinan adalah penetapan-penetapan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengendalikan keadaan tertentu yakni dengan melarang tanpa suatu izin tertulis untuk melakukan kegiatan yang hendak diatur oleh pemerintah.¹⁹ Lebih lanjut, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi atau pengecualian daripada suatu larangan oleh Undang-Undang. Pada umumnya Pasal undang-undang bersangkutan berbunyi "Dilarang tanpa izin ... (melakukan) ... dan seterusnya." Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian dari syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan juklak (petunjuk pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat Administrasi Negara yang bersangkutan.²⁰

6. Instrumen Hukum Keperdataan

¹⁴ *Ibid*, hal. 176.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, et.all, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hal. 152.

¹⁶ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), Hal. 99.

¹⁷ Ridwan HR., *Loc. Cit.*, hal. 187.

¹⁸ *Ibid*, hal. 188.

¹⁹ Prajudi, *Op.Cit.*, Hal. 96.

²⁰ *Ibid*, Hal. 97.

Instrumen Hukum Keperdataan adalah salah satu Instrumen Hukum Administrasi Negara yang digunakan oleh Pemerintah dalam pergaulan hukum keperdataan. Instrumen hukum yang digunakan biasanya berhubungan dengan perjanjian perdata.

Enam instrument pemerintah di atas dapat juga dinamakan sebagai perbuatan hukum administrasi negara (*rechthandelingen*). Sedikit berbeda dengan Ridwan HR, Prajudi mengategorikan perbuatan hukum administrasi negara menjadi empat, yakni:

- a. Penetapan (*beschikking, administrative discretion*)
- b. Rencana (*plan*)
- c. Norma jabaran (*concrete normgeving*)
- d. Legislasi-semu (*pseudo-wetgeving*).²¹

Instrumen hukum yang terkait dengan pembahasan dalam tulisan ini adalah pemaknaan peraturan kebijakan. Namun dalam prakteknya pemahaman perbedaan secara teori antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan menjadi fokus pembahasan. Untuk beberapa pihak dan masyarakat umum tidak akan mudah membedakan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Secara teori, pembeda yang paling mudah diantara keduanya adalah dari sisi kewenangan. Peraturan perundang-undangan dibentuk dengan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan sedangkan peraturan diskresi dibentuk dari kewenangan *freis ermessen*.

Peraturan kebijakan yang juga dikenal dengan legislasi semu. Prajudi menggunakan istilah legislasi semu untuk penyebutan peraturan kebijakan. Legislasi seme menurut Prajudi merupakan “penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat Administrasi Negara yang berwenang yang sebenarnya dibentuk untuk memberikan garis-garis pedoman (*richtlijnen*) pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan) untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasikan secara luas.”²² Sebagai catatan Prajudi juga mengingatkan bahwa legislasi-semu itu tidak mengikat para warga masyarakat yang bersangkutan secara langsung. Yang diikat secara langsung oleh penerbit legislasi-semu adalah para pejabat pelaksana berdasarkan prinsip hierarki jabatan, di mana para pejabat bawahan selalu wajib menaati perintah dan instruksi atasan.²³

Legislasi Semu ini lahir dari kuasa diskresi (*discretionary power* dalam Bahasa Inggris), *discretion* (Prancis), atau *freies ermessen* (Jerman).²⁴ Perlu dipahami bahwa *Freies Ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) padahal Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara perlu untuk melakukan sebuah Tindakan berkaitan dengan memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negaranya.²⁵

Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan Diskresi sebagai berikut, yakni: “Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur,

²¹ Prajudi, *Op.Cit.*, Hal. 87.

²² *Ibid*, Hal. 103.

²³ *Ibid*.

²⁴ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FHUII Press, 2012), Hal.171.

²⁵ Ridwan HR, *Op.Cit.*, Hal. 171-172.

tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”²⁶ Muchsan memberi batasan daripada penggunaan *Freies Ermessen* yakni tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Penggunaan *freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku dan hanya ditujukan demi kepentingan umum.²⁷ *Freies Ermessen* ini kemudian diberikan hanya kepada pejabat tata usaha negara (administrasi negara) dan kemudian diwujudkan dalam instrument peraturan kebijakan atau biasa kita kenal dengan *beleidsregel*.

Lantas, apakah yang dimaksud dengan Peraturan Kebijakan itu sendiri? Dalam Pidato Purna Baktinya, Bapak Ilmu Perundang-undangan Indonesia, A. Hamid S. Attamimi menjelaskan beberapa pokok-pokok pikiran mengenai Peraturan Kebijakan yakni:

- a. Suatu peraturan kebijakan dalam kenyataannya ia dirasakan ‘mengikat’ juga secara umum, “algemeen bindend” karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.
- b. peraturan kebijakan selalu “muncul” dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang ‘tidak terikat’ (*vrijbeleid*) dalam arti tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Peraturan Kebijakan dapat timbul dalam berbagai hal yakni yakni di dalam kerangka ruang lingkup perundang-undangan, di luar kerangka ruang lingkup perundang-undangan, atau juga bertentangan dengan perundang-undangan itu sendiri (walaupun hal ini aneh namun pada kenyataannya terjadi).²⁸
- d. Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif). Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintah.²⁹
- e. Peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (*planen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat.³⁰

I.C. Van der Vlies menegaskan kembali bahwa “Aturan Kebijakan bukanlah peraturan yang mengikat umum dalam arti peraturan perundang-undangan hukum

9

²⁶ Indonesia, Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka

²⁷ Ridwan, *Loc.Cit.*, Hal.173

²⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2. September 1993, hlm. 12-13.

²⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.*, Hal.180.

³⁰ *Ibid*, Hal. 181.

administrasi, mengingat aturan ini tidak berasal dari suatu organ yang menurut Undang-Undang berwenang untuk membuat peraturan demikian”.³¹

3.2. Peraturan Kebijakan dalam bentuk Surat Edaran sebagai Nota Dinas

Dilihat dari bentuk dan formatnya, *beleidsregel* seringkali mirip dengan perundang-undangan. Attamimi menyatakan bahwa peraturan kebijakan acapkali sama perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian, bab-bab, serta penutup yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan. Tetapi selain itu, kerap kali juga peraturan kebijakan tampil dalam bentuk dan format lain, seperti nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman, dan sebagainya. Bahkan juga tampil dalam petunjuk lisan (kepada bawahan), yang memang tidak mempunyai bentuk dan format.³² Indroharto mengingatkan kembali bahwa terdapat kesulitan untuk membedakan peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Kebijakan namun terdapat ciri yang dapat dipegang untuk membedakan keduanya, yakni jika produk hukum tersebut adalah peraturan perundang-undangan maka produk tersebut disertai dengan konsiderans yang lengkap dan diumumkan dalam Tambahan Lembaran Negara. Sedangkan untuk peraturan kebijakan bentuknya menyerupai surat dinas biasa dan tidak diumumkan dalam Tambahan Lembaran Negara.³³ Bagir Manan juga menegaskan bahwa Peraturan Kebijakan dalam praktiknya diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, pengumuman, peraturan, dan yang menjadi pokok bahasan penulis, surat edaran.³⁴

Pada prakteknya, Surat Edaran saat ini dikenal sebagai bagian dari Naskah Dinas dalam Tata Naskah Dinas yang biasanya diatur secara internal di dalam kementerian/ lembaga masing-masing. Misalnya pada Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia. Pasal 5 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Naskah Dinas arahan terdiri dari Naskah Dinas pengaturan, Naskah Dinas penetapan dan Naskah Dinas penugasan.
- (2) Naskah Dinas pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Peraturan, Instruksi, Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan, dan Surat Edaran.
- (3) Naskah Dinas penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk keputusan.
- (4) Naskah Dinas penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk surat perintah.”³⁵

Terlihat dalam Pasal 5 di atas bahwa Surat Edaran adalah salah satu dari Naskah Dinas Pengaturan bersama dengan “Peraturan, Instruksi, dan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan”. Tentunya hal lain yang perlu diperhatikan adalah ruang lingkup dari Naskah Dinas Pengaturan tersebut. Namun dalam peraturan

³¹ I.C. Van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan Linus Dolujdawa, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2005), Hal. 202.

³² A. Hamid S. Attamimi, *Loc. Cit.*

³³ Indroharto, *Usaha Memahami tentang Peradilan Tata Usaha Negara I*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), Hal.202.

³⁴ Ridwan HR, *Op.Cit.*, Hal.179.

³⁵ Arsip Nasional Republik Indonesia, Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia, Pasal 5.

tersebut telah ditegaskan bahwa: Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia merupakan acuan bagi unit kerja di lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia dalam menyusun Naskah Dinas.³⁶ Hal ini juga tegas-tegas dinyatakan dalam definisi Naskah Dinas itu sendiri, yakni: “Naskah Dinas adalah informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan diterima oleh pejabat yang berwenang di lingkungan ANRI dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan”.³⁷ Menurut Peraturan ANRI ini, Surat Edaran merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.³⁸

Contoh lain misalnya pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia dinyatakan pada Lampiran Peraturan Menteri tersebut bahwa Naskah Dinas yang bersifat pengaturan terdiri atas Pedoman, Petunjuk Pelaksanaan, Instruksi, Prosedur Tetap, Surat Edaran dan Standar Operasional Prosedur (SOP).³⁹ Menurut Permenkumham ini, Surat Edaran adalah Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak, sedangkan Kewenangan untuk menetapkan dan menandatangani surat edaran oleh pejabat pimpinan tertinggi instansi pemerintah dapat dilimpahkan kepada pejabat pimpinan sekretariat instansi pemerintah atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan substansi Surat Edaran.⁴⁰ Sama dengan contoh sebelumnya, ruang lingkup Surat Edaran ini sebagai Naskah Dinas hanya berada sebagai pedoman dalam pengelolaan naskah dinas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia itu sendiri dan bukan untuk masyarakat umum.⁴¹

3.3. Beraneka ragam Surat Edaran dari lembaga pemerintahan/lembaga menjalankan urusan pemerintahan pada Masa Pandemi Covid-19

Penggunaan instrumen hukum berbentuk Surat Edaran cukup banyak untuk penanganan pandemic covid-19. Tercatat 193 Surat Edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah; 60 Surat Edaran dikeluarkan oleh pemerintah pusat, 65 oleh pemerintah provinsi, dan 68 oleh pemerintah kabupaten/kota. Pertanyaannya adalah mengapa penggunaan surat edaran menjadi pilihan instrument hukum yang diambil pemerintah? Bahkan tidak memilih penggunaan intsrumen peraturan perundang-undangan, padahal beberapa ruang lingkup dan/atau materi muatan yang diatur beberapa merupakan ruang lingkup/materi muatan peraturan perundang-undangan yang memiliki tujuan untuk mengikat banyak orang dan mengatur banyak orang. Apalagi bila dikaitkan dengan tata naskah dinas setiap lembaga pemerintah/LPNK memasukan jenis surat edaran sebagai bagian tata naskah dinas instansi masing-masing yang memiliki tujuan hanya untuk menghimbau.

Bagi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang bermaksud mengatur dan mengikat masyarakat demi tujuan penanganan pandemik hanya dengan menggunakan surat edaran tentunya sangat disayangkan. Karena bila tujuannya untuk

³⁶ *Ibid*, Pasal 2.

³⁷ *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

³⁸ *Ibid*, Pasal 38.

³⁹ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Lampiran Hal. 10.

⁴⁰ *Ibid*, Hal. 27

⁴¹ *Ibid*, Pasal 1.

menjangkau mengatur banyak orang dan mengikat para *adressat* peraturan, tentunya surat edaran tidak akan dapat melakukan hal tersebut. Sebut saja, beberapa lembaga pemerintah/kementerian yang malah mengeluarkan surat edaran yang berfungsi mengatur. Beberapa Contoh Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga yakni Surat Edaran Menteri Kesehatan No. HK.02.01-MENKES-335-2020 tentang Protokol Pencegahan COVID-19 Tempat Kerja Sektor Jasa dan Perdagangan; Surat Edaran Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 8 tahun 2020 tentang Desa Tanggap COVID-19; dan Surat Edaran Menteri Perhubungan Tentang Pedoman dan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Transportasi Darat pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru untuk Mencegah Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Tidak hanya Kementerian /LPNK pusat, Pemerintah Daerah juga mengeluarkan berbagai Surat Edaran, contohnya Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Surat Edaran Nomor 87 Tahun 2020 Tentang Himbauan Pembatasan Jam Operasional Untuk Menghambat Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19) Pada Area Perdagangan Di Wilayah Provinsi Dki Jakarta; Surat Edaran Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 32/SE/2020 Tahun 2020 tentang Pembelajaran Di Rumah (Home Learning) Pada Masa Darurat Covid-19; dan Surat Edaran Dinas Perhubungan Provinsi DKI Jakarta Nomor 14/SE/2020 Tahun 2020 tentang Peningkatan Kewaspadaan Terhadap Risiko Penularan Infeksi Corona Virus Disease (Covid-19) Pada Angkutan Umum Di Wilayah Dki Jakarta Dengan Social Distancing. Jika diperhatikan pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga maupun Pemerintah Daerah di atas, terlihat *adressat* yang dituju adalah masyarakat secara umum. Pengaturan dari Surat Edaran ini juga membentuk suatu kewajiban, larangan, dan batasan bagi masyarakat dalam berkegiatan sehari-hari di masa Covid-19.

Kementerian, LPNK, dan Pemerintah Daerah di atas salah langkah untuk menggunakan instrumen hukum yang tepat. Jika mau mengikat masyarakat (*adressat*) yang mau diatur seharusnya menggunakan peraturan perundang-undangan. Baik Kementerian, LPNK, dan Pemerintah Daerah tersebut sebenarnya memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Persoalan penggunaan surat edaran untuk mengikat masyarakat, menjadi lebih tidak tepat lagi, ketika sebuah lembaga yang tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, malah membentuk surat edaran yang mengikat banyak orang.

Tim Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 (yang saat ini telah berganti nama menjadi Satuan Tugas Penanganan covid-19) banyak sekali mengeluarkan berbagai surat edaran yang tujuannya memberikan pedoman pengaturan yang bersifat umum, abstrak dan terus menerus dan berusaha mengikat masyarakat umum. Tim gugus tugas percepatan penanganan covid-19 bukanlah merupakan lembaga pemerintahan permanen layaknya sebuah kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian/lembaga non-struktural. Sebagai tim *ad hoc*, Tim Gugus Tugas Penanganan Covid-19 ini tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, apalagi membentuk Surat Edaran yang mengikat masyarakat.

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 telah mengeluarkan beberapa surat edaran yang isinya malah seakan-akan menyerupai perundang-undangan apabila melihat *adressat* norma yang dituju. Berikut ini adalah beberapa surat edaran gugus tugas covid beserta ruang lingkup pengaturannya, antara lain:

1. Surat Edaran No. 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19 memiliki *adressat* semua orang (masyarakat umum) yang melakukan perjalanan orang keluar atau masuk batas

negara dan/atau batas wilayah administrative dengan kendaraan pribadi atau sarana transportasi umum (darat, kereta api, penyebrangan laut, dan udara) di seluruh Indonesia. Surat Edaran ini mengatur syarat dan pengecualian setiap orang yang ingin melakukan perjalanan orang.⁴²

2. Surat Edaran No. 5 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19 memiliki *addressat* semua orang (masyarakat umum) yang melakukan perjalanan orang keluar atau masuk batas negara dan/atau batas wilayah administrative dengan kendaraan pribadi atau sarana transportasi umum (darat, kereta api, penyebrangan laut, dan udara) di seluruh Indonesia. Surat Edaran ini mengatur syarat dan pengecualian setiap orang yang ingin melakukan perjalanan orang.⁴³
3. Surat Edaran No. 6 Tahun 2020 tentang Status Keadaan Darurat Bencana Nonalam Covid 19 sebagai Bencana Nasional memiliki *addressat*: Menteri/ Pimpinan Lembaga; Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, Gubernur seluruh Indonesia, Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Surat Edaran ini hanya menghimbau dan menegaskan kembali berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan status keadaan Darurat Bencana Nonalam Covid-19 sebagai bencana Nasional.⁴⁴
4. Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19 memiliki *addressat* “Setiap Orang” (umum) yang melaksanakan perjalanan orang. Surat Edaran ini mengatur dengan memakai kata “wajib” dalam memberikan kriteria dan persyaratan perjalanan orang.⁴⁵
5. Surat Edaran No. 8 Tahun 2020 tentang Pengaturan Jam Kerja pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19 di Wilayah Jabodetabek memiliki *addressat* instansi pemerintah, BUMN, BUMD, dan Swasta. Dengan memasukkan pihak Swasta, surat Edaran ini memiliki ruang lingkup umum. Surat Edaran ini memakai kata wajib dalam usahanya mengatur mengenai shift dan jeda jam kerja.⁴⁶
6. Surat Edaran No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19 memiliki *addressat* “setiap individu” (umum) dan mengatur mengenai kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap orang yang ingin melakukan perjalanan orang.⁴⁷

⁴² Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19, Hal. 1.

⁴³ Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 5 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19, Hal. 1.

⁴⁴ Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 6 Tahun 2020 tentang Status Keadaan Darurat Bencana Nonalam Covid 19 sebagai Bencana Nasional, Hal. 1.

⁴⁵ Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19, Hal. 3.

⁴⁶ Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 8 Tahun 2020 tentang Pengaturan Jam Kerja pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19 di Wilayah Jabodetabek, Hal. 3.

⁴⁷ Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19, Hal. 2.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat terlihat bahwa Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 cukup bermasalah jika dilihat dari sifat norma dan adressat pengaturannya yang mengatur khalayak umum dan bukan sekedar instansi pemerintah yang berada dalam wilayah koordinasinya (Kementerian/Lembaga). Perlu juga diperhatikan bahwa ruang lingkup tugas Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 adalah:

1. menetapkan dan melaksanakan rencana operasional percepatan penanganan COVID-19;
2. mengoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan COVID-19;
3. melakukan pengawasan pelaksanaan percepatan penanganan COVID-19;
4. mengerahkan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan COVID-19; dan
5. melaporkan pelaksanaan percepatan penanganan COVID-19 kepada Presiden dan Pengarah.⁴⁸

Surat edaran yang bermasalah ini akan menyebabkan masalah baru, misalnya dalam hal penegakan pelaksanaan Surat Edaran tersebut. Sifatnya yang mewajibkan alih-alih menghimbau, menjadi masalah dengan ketiadaan sanksi. Kepatuhan masyarakat tidak dapat diharapkan jika instrument hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak tepat. Penggunaan Surat Edaran yang bermasalah juga berpotensi mengakibatkan tumpang tindih antar kementerian/lembaga yang mengeluarkan. Permasalahan ini mengakibatkan kebingungan pada aparatur pengawas dan publik yang menjalankan. Surat Edaran sebagai peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki hirarki dan daya ikat (kekuatan hukum) yang jelas seperti pada Pasal 7 dan 8 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan:

“Pasal 7

- (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;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (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.

⁴⁸ Indonesia, Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Pasal 6.

- (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.”⁴⁹

Namun, tidak semua penggunaan Surat Edaran di masa pandemic Covid-19 ini bermasalah, terdapat juga contoh penggunaan Surat Edaran yang tepat misalnya Surat Edaran Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor SE-5/MK.1/2020 Tahun 2020 Tentang Panduan Tindak Lanjut Terkait Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Lingkungan Kementerian Keuangan. Dari *addressat* Surat Edaran tersebut dinyatakan kepada Para Pimpinan Unit Organisasi Eselon I; Para Pimpinan Unit Organisasi Non-Eselon yang Bertanggung Jawab Langsung kepada Menteri Keuangan; Para Staf Ahli, Staf Khusus, dan Tenaga Ahli; Para Sekretaris Unit Organisasi Eselon I/Sekretaris Unit Organisasi Non Eselon yang Bertanggung Jawab Langsung kepada Menteri Keuangan/Kepala Biro Umum; Para Pengelola Kepegawaian; Para Pegawai di Lingkungan Kementerian Keuangan. Pengaturan pada SE tersebut juga tepat secara teori yakni memuat panduan untuk seluruh pegawai, pejabat, atasan langsung, dan pimpinan unit/satuan kerja dalam upaya pencegahan, penanganan, dan pengendalian penyebaran COVID-19 di lingkungan Kementerian Keuangan.⁵⁰

IV. PENUTUP

Dengan eskalasi bencana wabah Covid-19 pemerintah merasa perlu untuk mengatur perilaku masyarakat, terutama pada tahapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan juga pada akhir-akhir ini yakni pada tahapan masa transisi PSBB. Usaha pemerintah untuk mengatur perilaku masyarakat ini memakai berbagai instrumen hukum salah satunya adalah Surat Edaran. Pemakaian Surat Edaran sebagai instrument hukum mungkin dilatarbelakangi dengan suasana bencana yang menuntut semua serba cepat dan praktis.

Sayangnya pemakaian Surat Edaran sebagai instrumen untuk mengatur tidak tepat. Surat Edaran adalah salah satu bentuk instrument administrasi negara yang berupa peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan muncul dengan didasari oleh diskresi atau *freies ermessen*. Surat Edaran lebih tepat dipakai sebagai nota dinas yang digunakan dalam kepentingan menghimbau dan memandu pihak-pihak internal lembaga/kementerian masing-masing. Di masa pandemi ini, ditemukan Surat Edaran yang tidak sesuai dengan Teori Perundang-undangan dan Hukum Administrasi Negara yakni Surat Edaran tersebut disusun untuk mengatur, melarang, memberi batasan, dan pengecualian bagi masyarakat umum. Problematika yang muncul dengan diterbitkannya Surat Edaran yang bermasalah adalah berhubungan dengan penegakan dan kekuatan hukumnya. Untuk mengatur, melarang, memberi batasan dan pengecualian seyogyanya Pemerintah dapat memakai instrumen peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum dan hirarki yang jelas.

⁴⁹ Indonesia, Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7 dan Pasal 8.

⁵⁰ Kementerian Keuangan, Surat Edaran Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor SE-5/MK.1/2020 Tahun 2020 Tentang Panduan Tindak Lanjut Terkait Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Lingkungan Kementerian Keuangan, Hal.1.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Attamimi, A. Hamid S. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Pidato Puma Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2. September 1993.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995).
- Seokanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).
- Hadjon, Philipus M., et. All. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011).
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Rajawali Press, 2014).
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Indroharto, *Usaha Memahami tentang Peradilan Tata Usaha Negara I*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993).
- Istianto, F.Sugeng. *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Cvganda, 2008).
- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: UII Press).
- Manan, Bagir dan Kuntagna Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997).
- Vlies, I.C. Van der. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan Linus Dolujdawa, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2005).

Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan

- Arsip Nasional Republik Indonesia, Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 5 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. 4 Tahun 2020 tentang Kriteria Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 6 Tahun 2020 tentang Status Keadaan Darurat Bencana Nonalam Covid 19 sebagai Bencana Nasional.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 8 Tahun 2020 tentang Pengaturan Jam Kerja pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19 di Wilayah Jabodetabek.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Surat Edaran No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid 19.
- Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Indonesia, Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia, Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Indonesia, Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19.

Kementerian Keuangan, Surat Edaran Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor SE-5/MK.1/2020 Tahun 2020 Tentang Panduan Tindak Lanjut Terkait Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Lingkungan Kementerian Keuangan.

Website

Ihsanudin, "Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia", Kompas News <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all>, (diakses 20 Agustus 2020).

Sjarif, Fitriani Ahlan. "PP Inikah yang Kita Harapkan untuk Menangani Covid-19 di Indonesia?", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e85a13602bad/pp-inikah-yang-kita-harapkan-untuk-menangani-covid-19-di-indonesia-oleh--fitriani-ahlan-sjarif/>, (diakses 20 Agustus 2020)

Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember, <http://puskapsi.fh.unej.ac.id/kedudukan-surat-edaran-sebagai-produk-hukum-dalam-penanggulangan-covid-19/> (Diakses 20 Agustus 2020).