



Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi

Yohanes Pattinasarany

Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.
E-mail: j_pattinasarany@yahoo.com

Info Artikel

Keywords:

Circulars; Regulations;
Sanctions

Kata Kunci:

Surat Edaran; Pengaturan;
Sanksi

Abstract

Today's increasingly rapid development of government practices, the government often makes circular laws which are used as the legal basis for legalizing government actions or actions in certain areas of government affairs. However, the act of forming a circular letter in question sometimes creates legal problems because it is not in accordance with the nature of the circular letter in question because the material content of the circular letter is of a general regulatory nature and even contains legal sanctions. Even though the existence of a Circular Letter as part of a policy regulation that contains information or official notices that are technical guidelines in carrying out a government affair. The contents of a Circular Letter are organizational internal technical guidelines, which are different from Laws and Regulations which contain generally accepted regulatory material (into and outside the scope of the institution that makes it) and contain sanctions as a form of coercive power, so that if there is a circular letter whose material content is regulations and contains sanctions, the circular letter is considered to have no validity, because it is not in accordance with its nature, function and position.

Abstrak

Dalam perkembangan praktek pemerintahan yang semakin cepat saat ini, sering pemerintah sering membuat bentuk hukum surat edaran yang dijadikan dasar hukum untuk melegalkan tindakan atau perbuatan pemerintahan terhadap bidang urusan pemerintahan tertentu. Namun tindakan membentuk surat edaran dimaksud terkadang menimbulkan problematika hukum karena tidak sesuai dengan hakikat dari

DOI: xxxxxxxx

surat edaran dimaksud karena muatan materi dari surat edaran tersebut bersifat mengatur umum bahkan pula memuat sanksi hokum. Padahal keberadaan suatu Surat Edaran sebagai bagian dari peraturan kebijakan yang memuat informasi atau pemberitahuan kedinasan yang bersifat petunjuk teknis dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Materi muatan Surat Edaran bersifat petunjuk teknis internal organisasi, yang berbeda dengan Peraturan Perundang Undangan yang memuat muatan materi pengaturan yang berlaku umum (kedalam dan keluar lingkup lembaga yang membuat) dan memuat sanksi sebagai wujud daya paksa, sehingga jika terdapat surat edaran yang muatan materinya bersifat pengaturan serta memuat sanksi maka surat edaran tersebut dianggap tidak memiliki keabsahan, karena tidak sesuai dengan sifat, fungsi dan kedudukannya.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hokum.¹ Konsekuensi dari penetapan negara Indonesia sebagai negara hukum, maka seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berdasarkan atas aturan hokum. Artinya setiap tindakan masyarakat, pemerintah atau penyelenggara Negara harus sesuai aturan hukum yang berlaku. Aturan hukum menjadi dasar atau pedoman setiap tindakan atau perbuatan masyarakat, pemerintah atau penyelenggara Negara. Aturan hukum dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis. Bentuk hukum tertulis ditemukan pada peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan, sedangkan bentuk hukum tidak tertulis dijumpai pada hukum kebiasaan atau hukum adat.² Salah satu bentuk hukum tertulis adalah peraturan perundang-undangan sebagai bentuk hukum formal yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.³

Eksistensi peraturan perundang-undangan sebagai instrument hukum untuk memberi, mengatur, membatasi, menjamin hak-hak warga masyarakat, serta sebagai alat untuk menguji sah tidaknya tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat, pemerintah maupun penyelenggara Negara. Peraturan perundang-undangan menjadi pedoman atau landasan bertindak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Yohanes Pattinasarany, Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang di Keluarkan Oleh Pejabat Daerah, *Jurnal Refleksi Hukum Fakultas Hukum Universitas Satya Wacana*, Volume 6 Nomor 2, April 2022, Hal. 206.

³ *Ibid.*

Menurut T.J. Buys, bahwa peraturan perundang-undangan sebagai “*algemene bindende voorschriften*”, yaitu peraturan-peraturan yang mengikat secara umum.⁴ Logemann mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah “*algemene bindende en naar buiten werkende voorschriften*”, yaitu peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku ke luar.⁵ Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislative sesuai dengan tata cara yang berlaku.⁶ Peraturan Perundang-undangan adalah 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.⁷

Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan mengikat dan berlaku umum dan memuat sanksi. Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 (selanjutnya di singkat UU No. 12 Tahun 2011). Pasal 7 ayat (1) mengatur bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (1) mengatur bahwa 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

⁴ Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, IND-HILL.CO., Jakarta, 1992, hal. 43

⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hal. 9

⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional, Armico, Bandung, 1987, hal. 13

⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sifat dari peraturan Perundang-undangan tidak hanya mengatur, mengikat dan memberikan sanksi kepada para pembuatnya saja tetapi kepada umum, sebagaimana dikatakan oleh P. J. P. Tak bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.⁸ Demikian pula, dikatakan oleh Hamid Atamimi bahwa peraturan perundang-undangan berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula.⁹ Peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) mengandung tiga unsur: (a) norma hukum (*rechtsnormen*); (b) berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).¹⁰

Pada prinsipnya suatu jenis peraturan perundang-undangan memuat norma hukum yang berlaku umum dan mengikat umum serta memuat sanksi. Namun berkaitan dengan sanksi, tidak semua peraturan perundang-undangan memuat sanksi. Dalam Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa :

- 1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
 - a. Undang-Undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- 3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan pengaturan sebagaimana dimaksud, hanya bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi saja (Undang-Undang yang dibentuk oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat, serta peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah) yang memuat sanksi. Dengan kata lain, hanya Undang-Undang dan Peraturan daerah sajalah yang memuat Sanksi, selain jenis peraturan perundang-undangan dimaksud tidak boleh memuat sanksi. Namun terdapat berbagai bentuk hukum Surat Edaran yang muatan materinya bersifat mengatur maupun memuat sanksi. Berdasarkan hal tersebut, maka menimbulkan pertanyaan hukum apakah surat edaran yang muatan materinya bersifat mengatur dan menetapkan sanksi memiliki keabsahan?.

⁸ Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, IND-HILL.CO., Jakarta, 1992, hal. 19-20

⁹ A. Hamid Attamimi, Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (hukum Tata Pengaturan), Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Univesitas Indonesia, 20 September 1993, Hal 8.

¹⁰ Ibid.

Sesuai permasalahan hukum tersebut, metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normative, yaitu mengkaji aturan-aturan hukum maupun konsep-konsep hukum untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan hukum dimaksud.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian adalah penelitian hukum normatif atau *library research* (penelitian kepustakaan) yaitu suatu penelitian dengan menggunakan pendekatan kepustakaan, dengan melihat pendapat para pakar hukum, asas-asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Jenis dan sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

C. PEMBAHASAN

I. Hakikat, Sifat, Fungsi, dan Materi Muatan Surat Edaran.

Dalam perkembangan praktek pemerintahan yang semakin cepat, saat ini terdapat berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan perundang-undangan seperti Surat Edaran yang dijadikan dasar bertindak bagi penyelenggara negara dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan. Namun terkait dengan tindakan membentuk aturan hukum tersebut terkadang menimbulkan problematika hukum jika dilihat dari pendekatan teoritis, salah satunya adalah pembentukan muatan materi Surat Edaran yang dijadikan dasar hukum bertindak penyelenggara negara terhadap suatu bidang urusan pemerintahan tertentu.

Keberadaan Surat Edaran merupakan surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi yang ditujukan kepada pihak-pihak tertentu pada suatu instansi, lembaga, atau organisasi pemerintahan tertentu. Dengan kata lain, suatu Surat Edaran pada umumnya memuat pemberitahuan, himbuan, atau petunjuk teknis mengenai tata cara pelaksanaan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Secara Normatif, Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 tahun 2010 tentang Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, menyebutkan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, mengatur bahwa Surat Edaran merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Selanjutnya ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, mengatara bahwa Surat Edaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang penting dan mendesak.

Berdasarkan pengaturan dimaksud, menunjukkan bahwa Surat Edaran merupakan naskah dinas yang berisikan pemberitahuan atau penjelasan atau petunjuk teknis. Hal ini dapat dikatakan bahwa Surat Edaran sifatnya adalah pemberitahuan atau penjelasan atau petunjuk, bukan peraturan perundang-undangan. Menurut Bayu Dwi Anggono bahwa Surat Edaran bukan Peraturan Perundang-undangan bukan pula keputusan Tata Usaha Negara, melainkan

peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau Peraturan Perundang-Undangan semu. Surat Edaran yang dikeluarkan selalu mereka masukan sebagai contoh peraturan kebijakan yang prodak hukum yang isi materil mengikat masyarakat namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena ketiadaan wewenang pembentukannya untuk membentuknya sebagai peraturan perundang-undangan.¹¹ Sedangkan menurut Jimmly Asshidiqie bahwa Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation*.¹² Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah.¹³

Berdasarkan pengertian-pengertian sebagaimana disebutkan menunjukkan bahwa Surat Edaran merupakan naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang sesuatu hal tertentu yang berlaku internal organisasi. Dengan kata lain, hakikat dari Surat Edaran adalah Pemberitahuan. Sifatnya informative, atau alat komunikasi kedinasan internal. Oleh karenanya, fungsi utama Surat Edaran, yaitu:

1. Sebagai sarana untuk menyampaikan informasi atau pemberitahuan kepada banyak pihak, dimana isi pemberitahuan tersebut sifatnya umum atau bukan rahasia.
2. Sebagai petunjuk dan penjelasan tentang peraturan/ kebijakan atau tata cara pelaksanaan (bagi instansi), dan sebagai pengumuman atau pemberitahuan (bagi perusahaan swasta).

Untuk itu, keberadaan Surat Edaran bukan peraturan perundang-undangan. Surat Edaran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*), bukan sebuah keputusan (*beschikking*) ataupun peraturan perundang-undangan (*regeling*). Peraturan kebijakan adalah sebuah legislasi semu yang tidak bersifat umum, melainkan untuk kepentingan internal pihak yang membuat Surat Edaran tersebut. Sifat peraturan kebijakan adalah tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Peraturan-peraturan kebijakan memberi peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschiking bevoegdheid*). Hal ini sendiri harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *descretionaire* karena jika tidak demikian, maka tidak ada tempat bagi peraturan kebijaksanaan.¹⁴

Bentuk dari peraturan kebijakan seperti Petunjuk Pelaksanaan, Instruksi, Prosedur Tetap, dan Surat Edaran. Produk peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *Freies Ermessen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk "*juridische regels*" seperti peraturan, pedoman, pengumuman, Surat Edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu.¹⁵ *Freies Ermessen* merupakan kebebasan administrasi negara melakukan suatu tindakan (dengan berbuat atau tidak berbuat) untuk mencapai tujuan atau manfaat tertentu (*doelmatigheid*) di luar batas ketentuan yang berlaku.

¹¹<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5e9305576ba83/legalitas-surat-edaran>. Diakses pada 9 Januari 2021.

¹² Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali pers, jakarta:2010, hal: 393

¹³ Hotman P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Erlangga, Jakarta:2010, Hal: 101

¹⁴ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: 2002, Hal: 152-153.

¹⁵ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005), hlm. 130

Namun demikian, tidak berarti dapat dilakukan secara atau untuk sesuatu yang melawan hukum. Kendali terhadap asas *Freies Ermessen* adalah asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).¹⁶ *Freies Ermessen* dalam pelaksanaannya memperhatikan kepatutan atau kepatutan sesuai dengan keadaan faktual yang dihadapi pejabat administrasi.¹⁷

Sebagaimana telah disebutkan bahwa keberadaan Surat Edaran sebagai bagian dari peraturan kebijakan yang memuat informasi atau pemberitahuan yang bersifat petunjuk dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan, sehingga 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. Menurut Bagir Manan, sebagai peraturan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum.¹⁸

Dengan demikian, hakikat Surat Edaran merupakan bagian dari peraturan kebijakan yang memuat pemberitahuan atau penjelasan atau petunjuk teknis untuk melaksanakan suatu hal dan hanya berlaku internal organisasi pemerintahan, bukan bersifat mengatur dan berlaku keluar dan mengikat umum seperti suatu peraturan perundang-undangan. Surat Edaran bersifat informative dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan tertentu.

II. Keabsahan Muatan Materi Surat Edaran.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa keberadaan Surat Edaran sebagai naskah dinas yang bersifat informative dalam internal organisasi pemerintahan yang dibuat oleh seorang pejabat atasan kepada pejabat bawahan untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa materi muatan dari suatu Surat Edaran hanya berlaku internal atau berlaku kedalam, tidak berlaku keluar dan mempunyai kekuatan mengikat keluar, seperti halnya peraturan perundang-undangan yang materi muatannya bersifat mengatur umum (kedalam dan keluar lingkup lembaga yang membuat) dan memuat sanksi sebagai wujud daya paksa. Namun terdapat sejumlah Surat Edaran yang muatan materinya bersifat mengatur dan memuat sanksi seperti berikut ini:

1. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1963, yang mengatur pencabutan beberapa Pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
2. Surat Edaran Gubernur Jawa Barat Nomor 561 Tahun 2020 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, dalam Surat Edaran ini mengatur penetapan besaran Upah Minimum Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Seharusnya muatan materi surat edaran tersebut ebih tepat dibuat dalam Peraturan Daerah Provinsi.
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

¹⁶ Baqir Manan, Konvensi Ketatanegaraan, (Yogyakarta, Penerbit FH UII Press, 2006), hlm. 66

¹⁷ Hotma P. Sibuea, Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Jakarta, Erlangga, 2010), hlm. 70

¹⁸ Ibid, Hotma P. Sibuea, hlm. 124

Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, tetapi juga ditujukan bagi Aparatur Sipil Negara di seluruh Indonesia, sebagaimana terlihat ditujukannya pihak-pihak dalam Surat Edaran tersebut, yaitu 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.

Nama-nama instansi yang tercantum dalam Surat Edaran tersebut tidak berada di bawah lingkungan kerja Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Selain itu, aparatur sipil negara yang ditunjukkan dalam Surat Edaran tersebut mencakup seluruh Aparatur Sipil Negara yang ada di Indonesia.

4. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang mengatur bahwa dalam perkara narkoba pada Pasal 111 dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika, hakim bisa menjatuhkan putusan di bawah minimal ancaman minimal pidana penjara 4 (empat) tahun.
5. Surat Edaran Bupati kabupaten Bireun Provinsi Aceh tentang Standarisasi Waroeng Kopi/Cafe dan Restoran sesuai syariat Islam, yang melarang melayani pelanggan wanita di atas jam 21.00 malam kecuali wanita tersebut bersama dengan mahramnya, serta mengharamkan laki-laki dan perempuan yang bukan mahram untuk makan dan minum duduk berada satu meja.

Masih banyak lagi keberadaan Surat Edaran yang materi muatannya bersifat mengatur dan berlaku umum serta memuat sanksi selayaknya peraturan perundang-undangan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa Surat Edaran digolongkan sebagai produk tata naskah dinas. Oleh karena itu idealnya Surat Edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan berupa pemberitahuan kepada kalangan internal, sehingga seharusnya Surat Edaran tidak boleh mengatur hal-hal yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, sehingga keberadaan surat edaran yang muatan materinya bersifat pengaturan serta memuat sanksi dianggap tidak memiliki keabsahan.

Surat Edaran pada hakikatnya bukanlah Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku umum, kendati dampak dari surat edaran yang muatan materinya bersifat mengatur dan memuat sanksi itu bisa saja mempengaruhi public, karena di tujukan materi muatannya mengatur umum dan berlaku keluar. Padahal suatu Surat Edaran dibuat oleh seorang pejabat atasan kepada pejabat bawahan guna mengambil suatu kebijakan tertentu di lingkungan internal organisasi yang dipimpinnya. Surat Edaran di Indonesia dikonsepsikan sekedar memperjelas dan atau memberi petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak, bukan untuk menentang atau bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Surat Edaran pada dasarnya dikeluarkan untuk mempertegas dan memperjelas norma hukum yang telah ditetapkan dalam Pasal maupun ayat dalam suatu

jenis Peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian keberadaan materi muatan dari suatu surat edaran hanya bersifat pemberitahuan atau petunjuk yteknis yang berlaku internal organisasi, bukan memuat materi muatan yang bersifat mengatur umum dan memuat sanksi. Surat edaran yang muatan materinya berisfta umum dan mengatur sanksi tidak sesuai dengan sifat, fungsi dan kedudukannya, sehingga tidak memiliki keabsahan secara hukum.

D. PENUTUP

Dalam perkembangan praktek pemerintahan yang semakin cepat saat ini, sering pemerintah sering membuat bentuk hokum surat edaran yang dijadikan dasar hukum untuk melegalkan tindakan atau perbuatan pemerintahan terhadap bidang urusan pemerintahan tertentu. Namun tindakan membentuk surat edaran dimaksud terkadang menimbulkan problematika hokum karena tidak sesuai dengan hakikat dari surat edaran dimaksud karena muatan materi dari surat edaran tersebut bersifat mengatur umum bahkan pula memuat sanksi hokum. Padahal keberadaan suatu Surat Edaran sebagai bagian dari peraturan kebijakan yang memuat informasi atau pemberitahuan kedinasan yang bersifat petunjuk teknis dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Materi muatan Surat Edaran bersifat petunjuk teknis internal organisasi, yang berbeda dengan Peraturan Perundang Undangan yang memuat muatan materi pengaturan yang berlaku umum (kedalam dan keluar lingkup lembaga yang membuat) dan memuat sanksi sebagai wujud daya paksa, sehingga jika terdapat surat edaran yang muatan materinya bersifat pengaturan serta memuat sanksi maka surat edaran tersebut dianggap tidak memiliki keabsahan, karena tidak sesuai dengan sifat, fungsi dan kedudukannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Ruslan, "Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan PerundangUndangan di Indonesia", Rangkang Education, Yogyakarta, 2011.
- A. Hamid Attamimi, Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (hukum Tata Pengaturan), Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Univesitas Indonesia, 20 September 1993.
- Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, IND-HILL.CO., Jakarta, 1992.
-, Konvensi Ketatanegaraan, Yogyakarta, Penerbit FH UII Press, 2006.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional, Armico, Bandung, 1987
- Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali pers, Jakarta, 2010.
- Hotma P. Sibuea, Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah mada University Pers, Yogyakarta, 2005.
- Rosjidi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996.

Yohanes Pattinasarany, Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang di Keluarkan Oleh Pejabat Daerah, Jurnal Refleksi Hukum Fakultas Hukum Universitas Satya Wacana, Volume 6 Nomor 2, April 2022.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.