

MASALAH - MASALAH HUKUM

JILID 50 NO. 4, OKTOBER 2021

ISSN 2086-2695

Diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

KONSISTENSI BENTUK DAN MATERI MUATAN SURAT EDARAN SEBAGAI PRODUK HUKUM
DALAM PENANGANAN COVID-19
BAYU DWI ANGGONO, NANDO YUSSELE MARDIKA

KONTRIBUSI SISTEM HUKUM EROPA KONTINENTAL TERHADAP PEMBANGUNAN SISTEM
HUKUM NASIONAL DI INDONESIA
NOVI EKA SAPUTRI, ENY KUSDARINI

POLITIK HUKUM PERMENDAG NOMOR 48 TAHUN 2018 DALAM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF)
AGA NATALIS, ARIEF RACHMAN HAKIM

EFEKTIVITAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 7/PUU-XII/2014 TERHADAP PEKERJA
DENGAN PERJANJIAN KERJA WAKTU TERTENTU
ANDHYKA MUCHTAR, ADI SULISTYONO

JAMINAN KONSTITUSIONAL TERHADAP KEMANDIRIAN KEJAKSAAN DALAM MELAKSANAKAN
KEWENANGAN PENUNTUTAN
HENRY YOSEPH KINDANGEN

PENGARUH PELAKSANAAN TENDER PENGADAAN BARANG DAN JASA ELEKTRONIK TERHADAP KEPASTIAN
HUKUM PEMENANG TENDER
BAHMID BAHMID, FADILA KHAIRUNNISA

MASYARAKAT ADAT DALAM PUSARAN MODAL: STUDI PENOLAKAN TAMBANG BATU GAMPING
MASYARAKAT ADAT LOLOK-LUWUK-FLORES
DANGGUR KONRADUS

PERATURAN KESEHATAN INTERNASIONAL 2005: PERKEMBANGAN SUBSTANSIAL UNTUK HUKUM
INTERNASIONAL DAN KEAMANAN KESEHATAN GLOBAL
RIKA KURNIATY

PERCEPATAN PENANGANAN COVID-19 DI BALI: KONTEKS PLURALISME HUKUM
ANAK AGUNG ISTRI ARI ATU DEWI DEWI, NI KETUT SUPASTI DHARMAWAN,
ANAK AGUNG ISTRI EKA KRISNA YANTI, PUTRI TRIARI DWIJAYANTHI

EFEKTIVITAS PEMBINAAN MENTAL DAN DERADIKALISASI NARAPIDANA TERORIS DI LEMBAGA
PEMASYARAKATAN KELAS III GUNUNG SINDUR BOGOR
HAMJA HAMJA, SULISTIANI ANDAN DEWI, ERI EKA SUKARINI

MMH	Jilid 50	Nomor 4	Halaman 351-472	Semarang Oktober 2021	ISSN 2086-2695
-----	-------------	------------	--------------------	--------------------------	-------------------

KONSISTENSI BENTUK DAN MATERI MUATAN SURAT EDARAN SEBAGAI PRODUK HUKUM DALAM PENANGANAN COVID-19

Bayu Dwi Anggono*, Nando Yussele Mardika

Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan No.37, Jember

bayu_fhunej@yahoo.co.id

Abstract

The Covid-19 Pandemic period is an emergency condition that must be handled quickly, so that the central government, ministries/agencies to local governments in responding to this condition use a Circular to implement policies to accelerate the handling of Covid-19. This paper aims to discuss the consistency of the form and material of the Circular Letter as a legal product in handling Covid-19. Overall, there are 193 Circular Letters that have been issued by the government from the central level to the regional level, of which the number is grouped into several classifications: First, Circular letters that do not conform to the format (difference in numbering, layout of the state symbol, and date of letter) are 120 Circular, Second, E Awareness Letters whose material should be content of laws and regulations, totaling 123 Circular.

Keywords: *Circular; Legal Products; Covid-19 Handling.*

Abstrak

Masa Pandemi Covid-19 merupakan kondisi darurat yang harus ditangani dengan cepat, sehingga Pemerintah pusat, kementerian/lembaga hingga pemerintah daerah dalam merespon kondisi tersebut menggunakan Surat Edaran untuk melaksanakan kebijakan percepatan penanganan Covid-19. Tulisan ini bertujuan untuk membahas konsistensi bentuk dan materi muatan Surat Edaran sebagai produk hukum dalam penanganan Covid-19. Secara keseluruhan terdapat 193 Surat Edaran yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah dari tingkat pusat hingga tingkat daerah, dari jumlah tersebut dikelompokkan menjadi beberapa klasifikasi: Pertama, Surat Edaran yang tidak sesuai dengan bentuk format (perbedaan penomoran, tata letak lambang negara, dan tanggal surat) berjumlah 120 Surat Edaran, Kedua, Surat Edaran yang materinya harusnya menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan, berjumlah 123 Surat Edaran.

Kata Kunci: Surat Edaran; Produk Hukum; Penanganan Covid-19.

A. Pendahuluan

Pandemi Covid-19 di Indonesia setidaknya telah berjalan selama kurang lebih empat bulan dimulai dari kasus pertama yang diumumkan oleh Presiden Jokowi pada 2 Maret 2020. Hingga saat ini korban masih terus mengalami peningkatan. Menyikapi hal tersebut Presiden Joko Widodo menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7 Tahun 2020 Tentang

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) pada 13 Maret 2020 (Ihsanudin, 2020). Tidak hanya Keppres 7/2020, produk hukum lain untuk menangani wabah Covid-19 juga diterbitkan oleh Pemerintah baik dalam bentuk keputusan, Peraturan Perundang-undangan maupun peraturan kebijakan. Terdapat sekurang-kurangnya delapan produk hukum yang telah disahkan diantaranya: Peraturan Presiden (Perpres)

Nomor 52 tahun 2020 tentang Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam Penanggulangan Covid-19 atau Penyakit Infeksi Emerging di Pulau Galang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, yang disahkan pada 31 Maret 2020. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, yang memerintahkan kementerian dan lembaga mengalokasikan anggarannya serta mempercepat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa untuk penanganan virus Corona.

Produk hukum lain selanjutnya yang dikeluarkan adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 yang disahkan pada 31 Maret 2020 dikeluarkannya kebijakan ini setelah banyaknya tekanan dari pemerintah daerah yang meminta Presiden untuk mengeluarkan kebijakan *Lock Down* untuk menangani penyebaran Covid-19 yang semakin *massive*. Kemudian Keppres Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang disahkan pada tanggal 31 Maret 2020. Selanjutnya, 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 juga Pemerintah melakukan realokasi APBN dan menetapkan Rp 405,1 triliun untuk difokuskan dalam penanganan Covid-19. Meskipun dalam penerbitan Perppu ini banyak mengalami pro dan kontra dikarenakan Perppu ini dianggap menghilangkan wewenang lembaga negara lain untuk membuat kebijakan. (Hidayat, 2020).

Berlakunya Perppu tersebut diikuti dengan keluarnya Perpres Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN Tahun Anggaran 2020, sebagai pedoman untuk mengubah postur APBN di kementerian dan difokuskan untuk

penanganan Covid-19. Berikutnya Keppres Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non-alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Keppres ini disahkan pada Senin 13 April 2020, dengan berlakunya Keppres Ini Covid-19 menjadi bencana nasional. Dalam aturan tersebut penanggulangan bencana nasional akan dilaksanakan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di masing-masing daerah dengan kepala daerah sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah.

Berdasarkan beberapa kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Presiden, mulai dari Keppres dan Perppu yang telah dijelaskan di atas, tentu diikuti oleh tindakan kementerian, lembaga maupun pemerintah daerah, dengan menerbitkan peraturan turunan sebagai peraturan pelaksana kebijakan penanganan Covid-19, dalam bentuk peraturan-perundang-undangan maupun dalam bentuk produk hukum lain berupa peraturan kebijakan (Assiddiqie, 2010). Atau juga bisa disebut *Quasi legislations* (Cahyadi, 2014).

Unsur dalam negara hukum adalah pemerintahan dilakukan berdasarkan Undang-Undang (asas legalitas) di mana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang (Riyanto, 2019). Bayu Dwi Anggono menjelaskan bahwa sebagai konsekuensi sebagai negara hukum salah satunya terwujud dalam berbagai peraturan negara (*statsregeling*) atau keputusan negara dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu Peraturan perundang-undangan atau *wettelijk regeling*, Peraturan Kebijaksanaan atau *beleidsregels* (yang mencakup intruksi, surat edaran, pengumuman, surat keputusan dan lain lain), dan Penetapan atau *bhesikking* (Anggono, 2018).

Dalam penanganan Covid-19, secara praktik pemerintah pusat hingga pemerintah daerah banyak mengeluarkan peraturan kebijakan dalam bentuk Surat Edaran. Kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan

ini diatur dalam Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) pada Pasal 1 angka 9, Pasal 22 hingga Pasal 32 (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 2014)(Administrasi Pemerintahan, 2014).

Dalam hukum administrasi pemerintahan, pejabat pemerintahan berhak mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan kebijakan mengingat dalam implementasi seringkali terjadi kesenjangan antara Peraturan Perundang-undangan dengan realitas yang dihadapi oleh pejabat pemerintahan sebagai pelaksana Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut terjadi karena pada hakekatnya tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang sempurna, ketidak sempurnaan Peraturan Perundang-undangan inilah yang kemudian melahirkan peraturan-peraturan turunan dalam bentuk peraturan kebijakan, karena pada dasarnya Peraturan Perundang-undangan atau produk hukum positif merupakan hasil pemotretan kondisi masyarakat pada suatu waktu tertentu (Shidarta, 2013).

Di Belanda peraturan kebijakan diartikan "*een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan*" (suatu keputusan yang ditetapkan sebagai peraturan umum, bukan merupakan suatu peraturan tertulis yang mengikat umum, berkenaan dengan pertimbangan berbagai kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan peraturan tertulis mengenai penggunaan wewenang organ pemerintah). Sementara di Indonesia di artikan sebagai produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan (Lukman, 1996).

Victor Imanuel W. Nalle, mengemukakan dari beberapa pendapat para

ahli hukum tersebut mengkonstruksikan konsep peraturan kebijakan di Indonesia dengan memberikan beberapa ciri untuk mempermudah identifikasi. Ciri-ciri tersebut antara lain:

1. Peraturan kebijakan dibentuk bukan atas dasar kewenangan yang diberikan tetapi atas dasar diskresi. Karena atas dasar diskresi maka peraturan kebijakan dikeluarkan untuk mengatasi permasalahan yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
2. Isi peraturan kebijakan ditujukan pada badan atau pejabat administrasi bukan untuk masyarakat umum. Oleh karena itu peraturan kebijakan tidak memiliki kekuatan mengikat secara langsung kepada masyarakat umum.
3. Peraturan kebijakan dituangkan secara tertulis tetapi tidak dalam bentuk peraturan yang merupakan peraturan perundang-undangan. Penulis tidak menyebut bentuk peraturan kebijakan sebagai bentuk yang bukan peraturan resmi karena terminologi "bukan resmi" akan membingungkan.
4. Terkait ketiga ciri sebelumnya, maka ciri yang terakhir adalah peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi sebagai bukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan pengertian peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, yaitu "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." Berdasarkan ketentuan tersebut maka peraturan kebijakan tidak dapat diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan karena tidak mengikat secara umum.
5. Ciri terakhir merupakan implikasi dari kedudukan peraturan kebijakan yang bukan sebagai peraturan perundang-

undangan, yaitu peraturan kebijakan tidak dapat diuji material. (Nalle, 2009).

Pembentukan peraturan kebijakan sangat mudah dan tanpa perlu persetujuan lembaga lainnya seperti lembaga legislatif, oleh karena itu pembentukan peraturan kebijakan dalam masa darurat pandemi Covid-19 seperti saat ini, dianggap paling memungkinkan dan dirasa paling cepat. Selain karena pembentukan peraturan kebijakan adalah suatu hal yang diatur secara legal dalam UU Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 9. Telah banyak Surat Edaran yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah. Termasuk Surat Edaran yang diterbitkan bertujuan untuk percepatan penanganan Covid-19, namun sering kali penerbitan Surat Edaran menimbulkan perdebatan, misalnya: Surat Edaran Larangan Mudik dan Surat Edaran Tunjangan Hari Raya (THR). Oleh karena itu dalam tulisan ini, akan menganalisis secara bentuk dan materi muatan dari Surat Edaran yang beredar selama pandemi Covid-19, di tingkat pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota (khusus kabupaten/kota yang melaksanakan PSBB).

B. Pembahasan

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) diantaranya: 1. Kepastian Hukum; 2. Kemanfaatan; 3. Ketidakberpihakan; 4. Kecermatan; 5. Tidak Menyalahgunakan Kewenangan; 6. Keterbukaan; 7. Kepentingan Umum; dan 8. Pelayanan Yang Baik, akan dipergunakan untuk menelaah materi muatan Surat Edaran (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). Menurut Jazim Hamidi, AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara dan berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, serta merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai keputusan

dan tindakan administrasi negara dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat (Hamidi, 1999).

Pasal 1 angka 17 UU Administrasi Pemerintahan mengatur AAUPB secara normatif adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pembahasan ini pula akan menganalisa format dalam pembentukan Surat Edaran pada masa pandemi Covid-19.

Surat Edaran adalah surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi atau imbauan yang ditujukan kepada pihak-pihak tertentu di dalam suatu instansi, lembaga, atau organisasi (Rongiyati, 2015). Surat Edaran dalam rangka penanganan Covid-19 telah tersebar diberbagai kementerian/lembaga tingkat pusat hingga tingkat daerah. Namun dalam penerbitanya ditemukan format Surat Edaran tidak sesuai dengan aturan baku tata surat menyurat dikalangan pemerintah, dalam peraturan terkait Surat Edaran (Naskah Dinas Dan Tata Persuratan Dinas Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2017).

Surat Edaran yang telah dibuat dengan nomenklatur penanganan pandemi Covid-19 berjumlah 60 ditingkat pemerintah pusat, 65 ditingkat pemerintah daerah provinsi dan 68 ditingkat pemerintah kota/kabupaten yang menjalankan Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).

Tabel 1.
Surat Edaran Dengan Nomenklatur Penanganan Pandemi Covid-19

No	Tingkat	Jumlah
1	Pemerintah Pusat	60
2	Pemerintah Provinsi	64
3	Pemerintah Kab/Kota Pelaksana PSBB	69

Sumber: Data diambil dari situs JDIIH dari seluruh Kementerian/Lembaga, dan JDIIH pemerintah daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan PSBB. (Data Per 10 Mei 2020)

Berdasarkan penelusuran data yang terkait dengan Surat Edaran, diketahui jumlah Surat Edaran secara keseluruhan yang keluar di masa pandemi *Covid-19* total berjumlah 193 Surat Edaran. Dari jumlah tersebut, diketahui bahwa terdapat Surat Edaran yang tidak sesuai dengan bentuk format (perbedaan penomoran, tata letak lambang negara, dan tanggal surat) seperti yang terdapat 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 sebanyak 120 Surat Edaran. Dan terdapat sebanyak 123 Surat Edaran yang jika dilihat dari materi muatan-nya seharusnya menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dalam tabel 2.

Berdasarkan tabel 2, 1) yang dimaksud terdapat ketidaksesuaian format, dalam setiap surat edaran yang telah di keluarkan oleh masing masing lembaga, ternyata secara format suratnya tidak sama dengan yang lain, misalnya terdapat perbedaan dalam peletakan lambang negara, peletakan

Tabel 2.
Hasil Telusur Data Surat Edaran Dalam Masa Pandemi Covid-19

Hal	Klasifikasi Ketidak Sesuaian	Jumlah
Ketidak sesuaian Format	Perbedaan penomoran	42
	Perbedaan tata letak lambang	31
	Perbedaan penempatan tanggal	47
Jumlah		120
Materi muatan UU	Melampaui kewenangan (Mengatur keluar)	119
	Bertentangan dengan peraturan di atasnya	4
	Jumlah	123

Sumber: Data diambil dari situs JDIH dari seluruh Kementerian/Lembaga, dan JDIH pemerintah daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang melaksanakan PSBB. (Data Per 10 Mei 2020)

tanggal, peletakan nomor surat (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, 2020). Selanjutnya, 2) terkait materi muatan, sebagai contoh yaitu Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Menteri Tenaga Kerja Nomor M/6/HL.00.01/V/2020 tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) Keagamaan Tahun 2020 Di Perusahaan Dalam Masa Pandemi Covid-19, dan Surat Edaran Wali Kota Banjarmasin Nomor 360/248-SEKR/BPBD/2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019*.

Surat Edaran yang terkait dengan materi muatan sebagai contoh, *Pertama*, untuk Surat Edaran tentang THR “menambah aturan terkait tunjangan hari raya dapat dibayarkan secara bertahap, sehingga bertentangan dengan Pasal 5 ayat (4) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Tunjangan Hari Raya Keagamaan Bagi Pekerja/Buruh di Perusahaan (Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) Bagi Pekerja/Buruh Dalam Hari Raya Keagamaan (2016), 2016). Oleh Karena itu, Surat Edaran tentang THR tersebut, pejabat pemerintahan terkait seharusnya mengubah peraturan menterinya, bukan mengeluarkan Surat Edaran yang normanya mengikat secara umum, atau dengan membuat Peraturan Menteri terkait pemberian THR dalam masa darurat, sehingga peraturan menteri tersebut dapat digunakan dalam kondisi darurat lain tidak terbatas pada masa pandemi *Covid-19* saja.

Kedua, untuk Surat Edaran Wali Kota Banjarmasin Nomor 360/248-SEKR/BPBD/2020 tentang pelaksanaan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan *corona virus disease 2019*, sebelumnya Wali Kota Banjarmasin juga telah mengeluarkan Peraturan Wali Kota Nomor 33 Tahun 2020 yang telah diubah dengan Peraturan Wali Kota Nomor 37 Tahun 2020

Tentang PSBB dikota Banjarmasin, jika ditelaah isi dari Surat Edaran sama dengan isi Peraturan Walikota, sehingga dengan dikeluarkannya Surat Edaran terkait PSBB oleh Wali Kota telah menjadikan Surat Edaran sebagai Peraturan Perundang-undangan yang memuat norma hukum yang mengikat umum yang substansinya sama dengan Peraturan Wali Kota. Oleh karena itu, keberadaan Surat Edaran sebagai produk hukum dalam penanganan *covid-19* yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dirasa menjadi sebuah permasalahan tersendiri, meskipun pejabat pemerintah berwenang untuk membuat peraturan kebijakan.

1. Surat Edaran Sebagai Diskresi

Dalam menjalankan sebuah pemerintahan tentu pemerintah akan selalu menemui masalah masalah yang kompleks, padahal permasalahan tersebut perlu untuk segera di tangani, akan tetapi peraturan perundangundangan yang sifatnya umum, abstrak tidak dapat menjangkau permasalahan-masalahan yang kongkret dalam kehidupan masyarakat tersebut salah satunya permasalahan mengenai Covid-19 saat ini. Menurut Bagir Manan, ini disebabkan adanya cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*) dari peraturan perundang-undangan sebagai bentuk hukum tertulis (Taufik, 2010).

Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*) peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas hanya berdasar pada unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan peraturan tersebut, namun jika dibandingkan dengan perubahan masyarakat tidak seimbang peraturan yang ada dapat tidak dilaksanakan karena sudah tertinggal atau *out of date*, karena peraturan yang ada tidak dapat menjangkau kecepatan perubahan masyarakat, oleh karena itu untuk mengatasi hal tersebut diberikanlah kewenangan bebas atau diskresi (Muftuf Efendi, 2013). Selain itu diskresi ini diberikan kepada pejabat administrasi

negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif (Ansori, 2015).

Diskresi atau (*freies ermessen*) dianggap sebagai kewajiban pemerintah pada negara kesejahteraan (*welfare state*), dalam hal ini dikarenakan pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan kesejahteraan bagi warga negara utamanya terkait merealisasikan tujuan negara (Sihotang, 2017). Pada konteks Indonesia saat ini, fenomena banyaknya Surat Edaran yang muncul akibat kebutuhan hukum untuk penanggulangan *Covid-19*, sehingga pemerintah menggunakan kewenangan bebasnya tersebut untuk mengatasi kondisi yang terjadi saat ini. Diskresi juga diartikan sebagai sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (Lukman, 1996).

Diskresi merupakan peraturan kebijakan dari tindakan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah sebagai fungsi dari pelayanan publik. Diskresi dalam hal ini merupakan wewenang pada badan atau pejabat pemerintah yang memungkinkan mereka untuk melakukan pilihan-pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam lingkup tindakan pemerintah. Diskresi dimiliki oleh pemerintah karena pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan pemerintah tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih terjadi kekosongan pengaturan hukum (Darumurti, 2012).

Pengertian peraturan kebijakan (*beleidsregels*) di Belanda, sesuai yang dijelaskan oleh Bruinsma, merupakan konsep '*beleid*' yang sulit diterjemahkan ke dalam bahasa lain karena konsep itu

merupakan konsep yang tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat Belanda. Terdapat dua pengertian periahal terminologi 'Beleid' yaitu dapat berarti mengelola dan mengatur berdasarkan prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan aspek perencanaan dari atas ke bawah (*top-down*). Kedua 'Beleid' yang berarti mempertimbangkan segala aspek terkait dan memberikan solusi atas suatu masalah. Sehingga dalam teori maupun praktik, konsep 'beleid' merupakan campuran dari kedua makna tersebut (Clark, 2007).

Di Indonesia peraturan kebijakan tersebut disebut dengan Surat Edaran yang digolongkan sebagai produk tata naskah dinas dengan pengertian, Surat Edaran merupakan naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak, (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah, 2012) disebut juga dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelrecht* (hukum bayangan/cermin) (Suratno, 2017).

Jika merujuk pada teori kewenangan (Hadjon, 1997), pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan untuk membuat diskresi meruakan pejabat yang diberi kewenangan atribusi oleh peraturan perundang-undangan. Atribusi sendiri diartikan sebagai wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (Yuliansyah, 2017).

Kewenangan dalam membentuk peraturan ini tidak diatur secara tegas oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) maupun dalam Peraturan Perundang-undangan yang

mengatur mengenai pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga peraturan ini disebut dengan peraturan kebijakan, artinya secara formil bentuknya bukan Peraturan Perundang-undangan, karena tidak ada kewenangan mengatur oleh pejabat pemerintahan dalam pembentukan peraturan ini, sehingga tidak termasuk Peraturan Perundang-undangan, meskipun secara materiil peraturan kebijakan dapat mengatur (*Regeling*) ke dalam (Ridwan HR, 2011).

Seperti yang dicontohkan oleh Jimly Asshiddiqie peraturan semacam itu tidak dapat disebut peraturan perundang-undangan karena secara formal tidak berbentuk Peraturan Perundang-undangan yang resmi. Misalnya, Surat Edaran dari seorang Menteri atau seorang Dirjen yang ditujukan kepada jajaran pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggungjawabnya (*internal*) secara keseluruhan, hal tersebut dapat dituangkan dalam bentuk surat biasa, tidak perlu mengeluarkan peraturan resmi, seperti Peraturan Menteri misalnya, meskipun dalam hal ini isi dari surat tersebut bersifat mengatur (*regeling*) (Assiddiqie, 2010). Oleh karena itu J.B.J.M. Ten Berge dalam Farlian Belawa Hurint, membagi kewenangan bebas atau diskresi ini kedalam tiga macam yaitu kebebasan interpretasi, kebebasan mempertimbangkan dan kebebasan mengambil kebijakan (Hurint, 2017).

Melihat definisi dari diskresi yang terdapat dalam Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan, maka bentuk diskresi terbatas hanya pada 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, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam

penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan mengacu pada Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Dibatasi lingkup diskresi pada UU Administrasi Pemerintahan hanya pada keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan berdampak pada ketiadaan regulasi (kekosongan hukum) (Kun, 1993), yang mengatur mengenai pembentukan peraturan kebijakan. Padahal, dalam tataran konseptual maupun implementatif, diskresi dalam bentuknya sebagai peraturan kebijakan tidak hanya berupa keputusan/ketetapan tetapi juga dapat berbentuk: 1) surat edaran, 2) surat perintah atau instruksi; 3) pedoman kerja atau manual, 4) petunjuk pelaksanaan (juklak), 5) petunjuk operasional/petunjuk teknis (juknis), 6) instruksi, 7) pengumuman, 8) buku panduan atau "guide" (*guidance*), 9) kerangka acuan atau *Term of Reference* (TOR), dan 10) desain kerja atau desain proyek (*project design*) yang materinya bersifat mengatur.

2. Pengujian Peraturan Kebijakan

Pembentukan peraturan kebijakan oleh pejabat pemerintah harus tetap memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, (AUPB) (Administrasi Pemerintahan, 2014) utamanya dalam hal kepastian hukum, artinya meskipun secara kewenangan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan kebijakan tidak diatur secara jelas, akan tetapi pemerintah wajib memperhatikan asas tersebut, utamanya terkait kepastian hukum, sehingga peraturan kebijakan juga dapat diuji di pengadilan berdasarkan materi muatannya, misalnya jika seharusnya materi muatan peraturan kebijakan tersebut harusnya dituangkan dalam Peraturan

Perundang-undangan, namun pejabat pemerintahan terkait justru menuangkannya dalam peraturan kebijakan, maka hal tersebut dapat pula diujikan secara formal ke Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga yang berwenang menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah UU.

Selain itu juga dapat dilihat pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016, Surat Edaran seharusnya mengatur norma yang bersifat kongkrit-individual, abstrak-individual dan kongkrit-umum sehingga merupakan Objek Sengketa pada Peradilan Tata Usaha Negara, namun demikian seperti contoh sebelumnya bahwa norma yang bersifat umum-abstrak yang merupakan objek Hak Uji Materiil, dan dalam praktek seringkali Surat Edaran dan sejenisnya bersifat umum-kongkri (Sudarsono, 2017).

Selain alasan Hak Asasi Manusia dan materi muatan peraturan kebijakan, pengujian peraturan kebijakan melalui mekanisme pengadilan dapat dilakukan apabila terdapat unsur sewenang-wenang (*willekeur*) dan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam peraturan kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan, terdapat larangan melakukan penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang meliputi: 1) larangan melampaui wewenang, 2) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau 3) larangan bertindak sewenang-wenang.

Dalam Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan secara tegas menyatakan: "dengan berlakunya undang - undang ini, keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam undang - undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara sebagaimana telah diubah dengan undang - undang nomor 9 tahun 2004 dan undang - undang nomor 51 tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat”.

Merujuk pada Putusan Mahkamah Agung Nomor: 23 P/HUM/2009 yang membatalkan Surat Edaran Dirjen Mineral Batubara dan Panas Bumi Departemen ESDM Nomor 03/31/DJB/2009 karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang diujikan oleh Ir. H. Isran Noor, M.Si., (Bupati Kutai Timur) yang bertindak untuk dan atas nama pemerintahan daerah Kabupaten Kutai Timur, yang berkedudukan di kompleks pemerintahan Bukit Pelangi, Sengata, Kabupaten Kutai Timur, Provinsi Kalimantan Timur. Dalam tuntutan, pemohon keberatan terkait materi muatan Surat Edaran itu karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 2009.

Menurut pemohon, materi muatan dalam surat edaran yaitu bagian A butir 2 yang meminta Gubernur dan Bupati/Walikota diseluruh Indonesia menghentikan sementara Penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) baru sampai dengan diterbitkannya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-Undang No 4 Tahun 2009. Pemohon menganggap materi muatan terkait syarat yang bertentangan dengan Pasal 8 ayat (1) huruf b dan Pasal 173 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa pemberian IUP dan Izin Pertambangan Rakyat (IPR) merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan penjelasan Pasal 173 ayat (2) menyatakan sebagai berikut: *“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22,*

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2831) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini”.

Terkait permohonan tersebut hakim memutuskan ini majelis hakim mempertimbangkan pokok persoalan berupa objek keberatan hak uji materiil yakni surat edaran bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, walaupun tidak termasuk urutan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi dapat digolongkan sebagai bentuk Peraturan Perundang-undangan yang sah, sehingga tunduk pada ketentuan tatarutan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga Surat Edaran dapat dijadikan objek pengujian.

Mahkamah Agung (MA) menginterpretasikan bentuk surat edaran sebagai salah satu bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 sehingga dapat diuji material. Mutatis mutandis interpretasi MA tersebut terhadap Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 karena substansi Pasal 8 ayat (1) serupa dengan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004. Oleh karena itu, jika mengacu pada interpretasi MA tersebut maka peraturan kebijakan dapat diuji material oleh MA.

Melihat hal tersebut terdapat dua pandangan sebagai penjelasan yang memberikan solusi terkait wewenang MA dalam menguji peraturan kebijakan, yaitu: Pertama, pendapat yang menyampaikan bahwa MA berwenang menguji peraturan kebijakan dengan tetap mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 yang memberikan batasan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini MA tidak perlu diberikan kewenangan secara eksplisit untuk menguji peraturan kebijakan. Selanjutnya pendapat yang Kedua, MA diberikan wewenang untuk menguji peraturan kebijakan sehingga MA bukan hanya dapat menguji peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana bentuknya terbatas

pada UU No. 12 Tahun 2011 tetapi juga menguji.

Akan tetapi dua pendapat ini tetap memiliki pertentangan, apabila mengacu pada pilihan pertama, uji material peraturan kebijakan oleh MA hanya dapat dilakukan terhadap peraturan kebijakan berbentuk peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar diskresi. Karena peraturan tersebut lahir dari diskresi maka dasar pengujian tidak dapat terbatas pada peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya saja. Pengujian juga perlu didasarkan pada asas-asas atau prinsip dalam pemerintahan atau pembentukan peraturan, apabila mengacu pada pendapat yang kedua, justru akan mengaburkan perbedaan antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Keduanya akan dianggap setara dan memiliki kedudukan yang sama. Hal tersebut juga didukung oleh Abdu Latif, yang menginterpretasikan secara gramatikal, dengan kesimpulan bahwa peraturan kebijakan sebagai keputusan yang bersifat mengatur dan mengikat secara tidak langsung dan tingkatannya lebih rendah dari undang-undang dapat diuji secara material oleh MA (Latief, 2005).

Akan tetapi juga terdapat pendapat mengenai surat edaran ini yang dibenturkan dengan konsep tanggung gugat pemerintah secara luas, dimana pemerintah harus memberikan kompensasi untuk setiap kerugian yang disebabkan secara langsung atau tidak langsung, secara material atau imaterial, terhadap warganya dikarenakan adanya Surat Edaran (Zhang, 1999). Sehingga gugatan terhadap pemerintah dapat dilakukan melalui peradilan umum atas dasar perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Pendapat ini di dukung oleh Utrecht, dimana menurutnya pengawasan atas kebijakan dalam suatu tindakan pemerintahan (*doelmatigheids-controle*) tidak dapat diserahkan kepada hakim, tetapi berada pada jajaran pemerintah sendiri.

Hakim tidak diberi kewenangan untuk menilai kebijakan, dikarenakan ketika hakim melakukan penilaian terhadap kebijakan maka seolah-olah hakim duduk sebagai eksekutif. Hakim boleh menilai apabila dalam melakukan tindakan pemerintah diduga melakukan tindakan yang melampaui wewenang atau sewenang-wenang (*abuse of power*).

Namun demikian, terkait perdenbatan yang ada putusan MA telah menginterpretasikan kewenangannya dalam menguji peraturan kebijakan dengan mengacu pada substansi peraturan kebijakan tersebut. Jika substansinya bersifat mengatur sebagaimana Peraturan Perundang-undangan, maka MA berhak untuk mengujinya (Nalle, 2009). Dengan kata lain kewenangan uji materiil MA terhadap Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 tidak hanya mengacu pada bentuk peraturan tersebut yaitu apakah memiliki bentuk/unsur esensial Peraturan Perundang-undangan yang meliputi Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup, melainkan fokus kepada substansi peraturan tersebut. Jika peraturan kebijakan substansinya bersifat mengatur sebagaimana Peraturan Perundang-undangan, maka MA berwenang untuk mengujinya.

C. Simpulan

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. Oleh karena itu idealnya Surat Edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan berupa pemberitahuan kepada kalangan internal.

Surat Edaran pada dasarnya bersifat informatif sehingga seharusnya Surat Edaran tidak boleh mengatur hal-hal yang melampaui kewenangan dan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini tentu juga berlaku ketika dalam kondisi faktual seperti saat pandemi *covid-19* seperti saat ini. Ketika negara membutuhkan kerja cepat terkait regulasi untuk melaksanakan kebijakannya demi keselamatan bangsa dan negara maka, kebijakan yang dikeluarkan yang memuat norma hukum dan mengikat umum seharusnya tetap dibuat dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan. Hal ini bisa berupa Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota.

Kemudian terkait pengujian Surat Edaran ke pengadilan dapat dilaksanakan apabila: 1) ketika isi dari Surat Edaran bertentangan dengan Hak Asasi Manusia, 2) materi muatannya seharusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, 3) terdapat materi dari Surat Edaran yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika, terpenuhi secara keseluruhan atau ketiga unsur tersebut, maka dapat dilakukan pengujian secara yudisial ke Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, B. D. (2018). Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya. *Masalah - Masalah Hukum*, 47(1), 1–9.
- Ansori, L. (2015). Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Yuridis*, 2(1).
- Assiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-undang*. Rajawali Press.
- Cahyadi, I. A. (2014). Kedudukan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hukum Positif Di Indonesia. *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*. <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/564/554>
- Clark, D. S. (2007). *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives Volume 1*. Sage Publications.
- Darumurti, K. D. (2012). *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*. Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, P. M. (1997). *Penataan Hukum Administrasi*. Fakultas Hukum UNAIR.
- Hamidi, J. (1999). *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Citra Aditya Bakti.
- Hidayat, R. (2020). *Polemik Penerbitan Perppu Momen Revisi UU Pembentukan Peraturan*. <https://pshk.or.id/rr/polemik-penerbitan-perppu-momen-revisi-uu-pembentukan-peraturan/>
- Hurint, F. B. (2017). *Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*.
- Ihsanudin. (2020, March). “Jokowi Teken Keppres Gugus Tugas percepatan penanganan Corona” <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/13/22375951/jokowi-teken-keppres-gugus-tugas-percepatan-penanganan-corona>. *Kompas.Com*.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah, Pub. L. No. 80 (2012).
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) Bagi Pekerja/Buruh dalam Hari Raya Keagamaan (2016), Pub. L. No. 6 (2016).

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pub. L. No. 30 (2014).
- Naskah Dinas Dan Tata Persuratan Dinas Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pub. L. No. 7 (2017).
- Kun, B. M. dan. (1993). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni.
- Latief, A. (2005). *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*. UII Press.
- Lukman, M. (1996). *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*.
- Nalle, V. I. W. (2009). Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan kebijakan kajian putusan Mahkamah Agung No.23/P/HUM/2009. *Jurnal Yudisial*, 6.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, Pub. L. No. 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah. (2020).
- Ridwan HR. (2011). *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. RajaGrafindo Persada.
- Riyanto, A. (2019). Eksistensi Dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech). *Jurnal Cahaya Keadilan*, 3(2).
- Rongiyati, S. (2015). Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian: Menjaga Kebebasan Berpendapat Dan Harmonisasi Kemajemukan,. *Majalah Info Singkat Hukum*, 7(21).
- Shidarta. (2013). *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Thafa Media.
- Sihotang, G. A. ; P. ; N. S. (2017). Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat. *Jurnal Law Reform*, 13(1).
- Sudarsono. (2017). Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang Oleh Mahkamah Agung. *Mimbar Yustitia*, 1(2).
- Suratno, S. B. (2017). Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. *Journal Lentera Hukum*, 4(3), 164–174. <https://doi.org/10.19184/ejhl.v4i3.5499>
- Taufik, M. I. (2010). *Pengujian Peraturan Kebijakan Oleh Yudikatif (Telaah Putusan Mahkamah Agung Nomor 23p/hum/2009)*. <https://www.neliti.com/publications/145986/pengujian-peraturan-kebijakan-oleh-yudikatif-telaah-putusan-mahkamag-agung-nomor>
- Administrasi Pemerintahan, Pub. L. No. Nomor 30 Tahun 2014 (2014).
- Yuliansyah, F. (2017). *Kajian Hukum Terhadap Terbitnya Surat Edaran Kapolri Nomor 06/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran kebencian (Hate Speech)* [UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JEMBER]. <http://repository.unmuhjember.ac.id/314/>
- Zhang, Y. [ed]. (1999). *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia*. Kluwer Law International.