

**KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN  
COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

**SKRIPSI**

*Disusun untuk Memenuhi Tugas Akhir dan Mendapat Gelar Sarjana Hukum*

**Oleh:**

Achmad Nur Ivandi Zakariyah

**NIM 18230086**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG**

**2022**

**KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN  
COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

**SKRIPSI**

*Disusun untuk Memenuhi Tugas Akhir dan Mendapat Gelar Sarjana Hukum*

**Oleh:**

Achmad Nur Ivandi Zakariyah

**NIM 18230086**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah SWT.

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

### **KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar, jika di kemudian hari terbukti disusun oleh orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain, baik secara sebagian atau keseluruhan, maka skripsi dan gelar yang saya peroleh karenanya batal demi hukum.

Malang, 17 Mei 2022

Penulis,



**Achmad Nur Ivandi Zakarivah**

**NIM. 18230086**

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Himmatul Aliyah NIM 18230064 Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

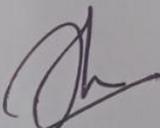
**KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM  
PENANGANAN COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH  
MURSALAH.**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat- syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,

Ketua Program Studi  
Hukum Tata Negara

Malang, 17 Mei 2022  
Dosen pembimbing

  
**Musleh Harry, S.H., M.Hum.**  
NIP.19607101999031002

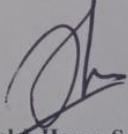
  
**Nur Jannani, S.HI., M.H.**  
NIP.198110082015032002

### BUKTI KONSULTASI

Nama : Achmad Nur Ivandi Zakariyah  
NIM : 18230086  
Progam Studi : Hukum Tata Negara  
Dosen Pembimbing : Nur Jannani, S.HI., M.H.  
Judul Skripsi : Kekuatan Hukum Surat Edaran Dalam Penanganan Covid-19 Perspektif Masalah Mursalah

No	Hari / Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Jum`at, 4 Maret 2022	Bimbingan revisi proposal	
2	Senin, 7 Maret 2022	Bimbingan pengajuan seminar proposal	
3	Selasa, 8 Maret 2022	Bimbingan pengajuan seminar proposal	
4	Sabtu, 26 Maret 2022	Bimbingan revisi proposal	
5	Selasa, 29 Maret 2022	Bimbingan revisi skripsi bab II	
6	Jum`at, 8 April 2022	Bimbingan revisi skripsi bab III	
7	Rabu, 20 April 2022	Bimbingan revisi skripsi bab III	
8	Selasa, 10 Mei 2022	Bimbingan revisi skripsi bab III	
9	Rabu, 11 Mei 2022	Bimbingan revisi skripsi bab III	
10	Selasa, 17 Mei 2022	Bimbingan revisi dan pengajuan sidang skripsi	

Malang, 17 Mei 2022  
Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Hukum Tata Negara

  
**Muslich Harry, S.H., M.Hum.**  
NIP.19607101999031002

**PENGESAHAN SKRIPSI**

Dewan Penguji Skripsi Saudara Achmad Nur Ivandi Zakariyah NIM 18230086 mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

**KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN**

**COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

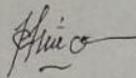
Telah dinyatakan lulus dengan nilai B

Dengan Penguji:

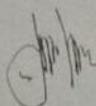
1. Prof. Dr. Saifullah, S.H, M.Hum.  
NIP 196512052000031001

  
Penguji Utama

2. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.  
NIP 1984052020160801132

  
Ketua

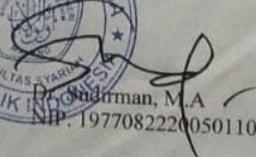
3. Nur Jannani, S.HI., M.H  
NIP 198110082015032002

  
Sekretaris



Malang, 27 Juli 2022

Dekan

  
R. Andirman, M.A

NIP. 197708222005011003

**MOTTO**

***“Salus Populi Suprema Lex Esto”.***

*Keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi – Marcus Tullius Cicero*

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji bagi Allah Subhânahû wa Ta`âlâ yang telah memberikan karunia dan rahmat-Nya kepada penulis, hingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini dengan judul **“KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH.”**

Karya sederhana ini penulis susun dalam rangka memenuhi salah satu syarat kelulusan mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Peneliti menyadari, bahwa skripsi ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, peneliti berterima kasih kepada semua pihak yang memberikan kontribusi dan dukungan dalam penyusunan skripsi ini. Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
2. Bapak Dr. Sudirman, M.A. selaku Dekan Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
3. Bapak Musleh Herry, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;

4. Dewan Penguji sidang skripsi, Bapak Prof. Dr. Saifullah, S.H, M.Hum., selaku Penguji Utama, Bapak Mustafa Lutfi, S.H., M.H., selaku Ketua Penguji, Ibu Nur Jannani, S.HI., M.H., selaku Sekretaris Penguji.
5. Ibu Nur Jannani, S.HI., M.H. selaku dosen pembimbing. Saya ucapkan terimakasih sebanyak-banyaknya atas kesedian dan keikhlasannya untuk meluangkan waktu demi memberikan bimbingan, dukungan dan pengarahan dengan sabar dan penuh perhatian dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini;
6. Bapak Mustafa Lutfi, S.Pd, S.H., M.H. selaku dosen wali saya ucapkan salam ta'dzim atas arahan dan dukungannya selama ini hingga akhir studi saya;
7. Segenap Dosen serta Karyawan dan Staf Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT. memberikan pahala sebesar-besarnya kepada beliau semua, penulis berharap agar jalinan silaturrahim kita sebagai bagian dari keluarga besar Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang tetap terjaga;
8. Kepada kedua Orang Tua saya tercinta, Moch. Thosim Musafiq dan Lailatus Shobiyah, serta keluarga saya yang senantiasa memberikan dukungan, baik dukungan spiritual maupun moril serta materi yang sangat besar dan tulus

dalam setiap proses kehidupan saya;

9. Kepada seluruh teman dan rekan saya di keluarga besar Hukum Tata Negara (Siyasah) 2018 yang sangat berjasa dalam setiap proses studi saya, dan teman teman lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu

Sepandai-pandai tupai melompat, pasti pernah jatuh juga. Tak ada yang bisa sempurna di dunia ini. Demikian pula dengan penulisan karya tulis ilmiah ini. Kritik dan saran sangatlah peneliti harapkan dan dapat disampaikan secara langsung maupun tidak langsung. Semoga karya tulis ini menjadi tambahan khazanah pengetahuan bagi siapa pun yang membacanya.

Malang, 17 Mei 2022

**Achmad Nur Ivandi Zakariyah**

NIM. 18230086

## PEDOMAN TRANSLITERASI

### A. Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1998, No. 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku Pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), INIS Fellow 1992.

### B. Konsonan

ا= Tidak dilambangkan	ض= dl
ب= b	ط= th
ت= t	ظ= dh

ث= ts	ع= ‘(koma menghadap ke atas)
ج= j	غ= gh
ح= h	ف= f
خ= kh	ق= q
د= d	ك= k
ذ= dz	ل= l
ر= r	م= m
ز= z	ن= n
س= s	و= w
ش= sy	ه= h
ص= sh	ي= y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (‘), berbalik dengan koma (‘) untuk pengganti lambang “ع”.

### C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal	Panjang	Diftong
a = fathah	Â	قال menjadi qâla
i = kasrah	Î	قيل menjadi qîla

u = dlommah	û	دون menjadi dûna
-------------	---	------------------

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan "i", melainkan tetap ditulis dengan "iy" agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan "aw" dan "ay". Perhatikan contoh berikut:

Diflong	Contoh
aw = و	قول Menjadi qawlun
ay = ي	خير Menjadi khayrun

#### D. Ta' marbûthah (ة)

*Ta' marbûthah* ditransliterasikan dengan "t" jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila ta' marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan "h" misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al-riṣalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan t yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, contohnya yaitu :  
 في رحمة الله Menjadi *fi rahmatillâh*.

#### E. Kata Sandang dan Lafdh al-Jalâlah

Kata sandang berupa "al" (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan "al" dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan ...

2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan ...
3. *Masyâ' Allâh kâna wa mâ lam yasya' lam yakun.*
4. *Billâh 'azza wa jalla.*

#### **F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan**

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“.....Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun ...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid,” “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa Arab, namun ia berupa nama dan orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-RahmânWahîd”, “Amîn Raîs,” dan bukan ditulis dengan “shalât.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
BUKTI KONSULTASI.....	iv
LEMBAR PENGESAHAN.....	v
MOTTO.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	x
DAFTAR ISI .....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xvi
ABSTRAK .....	xvii
ABSTRACT .....	xviii
مستخلص البحث.....	xix
BAB I PENDAHULUAN .....	20
A. Latar Belakang .....	20
B. Rumusan Masalah .....	28
C. Tujuan Penelitian .....	29
D. Manfaat Penelitian.....	29
1. Manfaat Teoritis .....	29
2. Manfaat Praktis .....	29
E. Metode Penelitian.....	30
1. Jenis Penelitian.....	30
2. Pendekatan Penelitian.....	31
3. Jenis Bahan Hukum.....	31
4. Metode Pengumpulan data.....	32
5. Metode Pengolahan Data .....	33
F. Penelitian Terdahulu.....	33

G. Sistematika Pembahasan.....	43
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	45
A. Tinjauan Umum Tentang Norma Hukum.....	45
B. Tinjauan Umum Tentang Masalah Mursalah.....	50
1. Pengertian Masalah.....	50
2. Pembagian Masalah.....	52
D. Kehujjahan Masalah Mursalah.....	59
E. Objek Masalah Mursalah.....	61
BAB III KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN COVID-19 PERSPEKTIF <i>MASLAHAH MURSALAH</i> .....	62
A. Kekuatan Hukum Surat Edaran Dalam Penanganan Covid-19 Yang Tidak Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.....	62
B. Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Surat Edaran Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasar Hierarki Norma Sebagaimana Yang Diatur Oleh Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan. .	81
C. Daya Ikat Surat Edaran Dalam Sistem Ketatanegaraan.....	87
BAB IV PENUTUP .....	90
A. Kesimpulan.....	91
B. Saran.....	91
DAFTAR PUSTAKA .....	93
DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....	98

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan dan Persamaan Penelitian.....	33
--	----

## ABSTRAK

Achmad Nur Ivandi Zakariyah, NIM. 18230086, 2022. Judul *Kekuatan Hukum Surat Edaran Penanganan Covid-19 Perspektif Masalah Mursalah*. Malang. Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Nur Jannani, S.HI., M.H.

Kata Kunci : Kekuatan Hukum, Surat Edaran, Covid-19

Adanya covid-19 yang menyebabkan pemerintah seringkali mengeluarkan surat edaran sebagai peraturan kebijakan. Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. ketika beredar, surat edaran masih menjadi polemik dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia sehingga diperlukan ruang lingkup yang pasti agar surat edaran mempunyai landasan yang kokoh.

Penelitian ini bertujuan untuk membahas mengenai kekuatan hukum dan daya ikat surat edaran dalam penanganan covid-19 yang tidak diatur oleh Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Perundang-Undangan., serta solusi alternatif penyelesaiannya dalam perspektif *Masalah Mursalah*.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif melalui pendekatan konsep dan peraturan perundang-undangan serta analisis secara kualitatif terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan menghasilkan jawaban bahwa surat edaran dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum, apabila tidak keluar dari batas materiil, formil, dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Surat edaran penanganan covid-19 yang telah beredar selama ini merupakan bentuk *Masalah Daruriyah* yang berlandaskan asas keselamatan rakyat. Daya ikat surat edaran tidak mengikat secara umum, namun pada umumnya peraturan kebijakan dianggap sebagai aturan umum yang mengikat eksternal bagi segala pihak yang terlibat pada muatan materi yang ada pada surat edaran.

Selanjutnya, ditemukan apabila surat edaran penanganan covid-19 tidak keluar dari batas materiil, formil, dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang tercantum dalam dengan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan dapat dianggap memiliki kekuatan hukum yang sah secara konstitusional, dengan diharapkan menjadi metode yang cepat dalam penanganan covid-19 di Indonesia dengan berlandaskan asas keselamatan rakyat

## ABSTRACT

Achmad Nur Ivandi Zakariyah, NIM. 18230086, 2022. Title of Legal Power of Circular for Handling Covid-19 Perspective of *Maslahah Mursalah*. Poor. Essay. Constitutional Law Study Program (Siyasah), Sharia Faculty. Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang. Supervisor Nur Jannani, S.HI., M.H.

Keywords: Power of Law, Circular, Covid-19

Covid-19 which causes the government to often issue circulars as policy regulations. Circular Letter is an official document containing notification, explanation and/or instructions on how to carry out certain things that are considered important and urgent. When circulated, circulars are still a polemic in the hierarchy of laws in Indonesia, so a definite scope is needed so that the circular has a solid foundation.

This study discusses how the legal strength and binding power of circulars in handling covid-19 which are not regulated by Article 7 paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 Formation of Legislation, as well as alternative solutions for their settlement in the perspective of *Maslahah Mursalah*.

This study by using types of normative legal research through conceptual approaches and laws and regulations as well as qualitative analysis of the legal materials that have been collected and resulted in an answer that a circular letter can be said to have legal force, if it does not go beyond material, formal boundaries, and does not conflict with the hierarchy of laws and regulations in force in Indonesia. The circular for handling COVID-19 that has been circulating so far is a form of *Maslahah Daruriyah* which is based on the principle of people's safety. The binding power of a circular letter is not binding in general, but in general policy regulations are considered as general rules that are externally binding for all parties involved in the material content contained in the circular letter.

Furthermore, it was found that the circular on the handling of covid-19 did not go out of material, formal, and did not conflict with the hierarchy of laws and regulations in force in Indonesia as stated in Article 7 Paragraph (1) of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. The invitation can be considered to have constitutional legal force, with the expectation that it will be a fast method of handling COVID-19 in Indonesia based on the principle of people's safety.

## مستخلص البحث

احمد نور ايفندي زكريا نيم. 18230086 ، 2022. عنوان القوة القانونية للتعميم للتعامل مع منظور Covid-19 لمصلحة مرسله. مسكين. مقال. برنامج دراسة القانون الدستوري (السياسة) كلية الشريعة. جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرف

نور جناني. MH ، S.HI.

### الكلمات المفتاحية: قوة القانون ، منشور ، كوفيد -19

الرسالة المعممة هي وثيقة رسمية تحتوي على إخطار و / أو شرح و / أو تعليمات حول كيفية تنفيذ أشياء معينة تعتبر مهمة وعاجلة. عند تعميمها ، لا تزال التعميم محل جدل في التسلسل الهرمي للقوانين في إندونيسيا ، لذلك هناك حاجة إلى نطاق محدد بحيث يكون للتعميم أساس متين. خاصة عندما يكون هناك Covid-19 مما يجعل الحكومة تصدر في كثير من الأحيان تعميمات كقواعد سياسية.

تناقش هذه الدراسة كيفية القوة القانونية والسلطة الملزمة للتعميم في التعامل مع covid-19 والتي لا تنظمها المادة 7 فقرة (1) من القانون رقم 12 لسنة 2011 بشأن تشكيل التشريع ، فضلاً عن الحلول البديلة لتسويتها من منظور مصلحة مرسله باستخدام أنواع من البحث القانوني المعياري من خلال المناهج المفاهيمية والقوانين واللوائح وكذلك التحليل النوعي للمواد القانونية التي تم جمعها.

أسفرت هذه الدراسة عن إجابة مفادها أنه يمكن القول بأن الرسالة الدورية لها قوة قانونية ، إذا لم تتجاوز الحدود المادية والرسمية ، ولا تتعارض مع التسلسل الهرمي للقوانين واللوائح السارية في إندونيسيا. التعميم الخاص بالتعامل مع COVID-19 الذي تم تداوله حتى الآن هو شكل من أشكال Maslahah Daruriyah الذي يقوم على مبدأ سلامة الناس. السلطة الملزمة للرسالة المعممة ليست ملزمة بشكل عام ، ولكن في لوائح السياسة العامة تعتبر قواعد عامة ملزمة خارجياً لجميع الأطراف المشاركة في المحتوى المادي الوارد في الرسالة المعممة.

علاوة على ذلك ، تبين أن التعميم الخاص بالتعامل مع فيروس كورونا لم يخرج عن المادة والرسمية ولا يتعارض مع التسلسل الهرمي للقوانين واللوائح المعمول بها في إندونيسيا كما هو مذكور في المادة 7 فقرة (1) من القانون رقم 12 لعام 2011 بشأن إنشاء التشريع. يمكن اعتبار الدعوة ذات قوة قانونية دستورية ، مع توقع أنها ستكون طريقة سريعة للتعامل مع COVID-19 في إندونيسيا على أساس مبدأ سلامة الناس.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia sebagai sebuah negara yang berlandaskan hukum tentu selalu memiliki regulasi-regulasi untuk mengatur ketertiban serta dalam rangka menjamin kehidupan masyarakat sesuai nilai-nilai dasar negara yakni Pancasila. Hal tersebut tidak terlepas bahwa Pancasila merupakan suatu kerangka yang paling fundamental. Dalam hal ini, Pancasila menjadi pedoman agar produk hukum dari pemerintah sesuai dengan kepentingan rakyat. Hal ini bertujuan agar produk hukum tersebut menjadi koridor dalam bermasyarakat agar sesuai dengan norma-norma yang telah berlaku sebelumnya.

Maka negara berkewajiban menyusun produk hukum yang sesuai norma-norma yang telah ada. Hal tersebut demikian disebabkan bahwa norma-norma perlu untuk diproses menjadi produk hukum yang memiliki kekuatan mengikat dan berlaku bagi semua orang tanpa terkecuali. Kebutuhan masyarakat di tengah pandemi covid-19 salah satunya adalah memerlukan peraturan perundang-undangan yang baik, agar legalitas serta legitimasi tindakan pemerintah darimasyarakat dapat dipertanggungjawabkan dihadapan hukum.<sup>1</sup> Norma-norma tersebut membutuhkan "*legal standing*" agar mempunyai eksistensi sehingga terbentuk suatu regulasi yang pasti.

Dengan perkembangan dinamika masyarakat yang semakin cepat, maka

---

<sup>1</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005) 9. Lihat Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1986) 151.

terdapat banyak problematika yang hadir, belum ada aturan yang mengatur hal tersebut. Karena itu, pemerintah harus berupaya merancang regulasi yang berdasarkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan berfungsi sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik.

Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya.<sup>2</sup>

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) yang dapat diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik antara lain : asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik sesuai dengan pasal 10 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Regulasi sistem ketatanegaraan akan tertata dalam sistem hukum sesuai hierarki norma yang mengatur urutan antara norma-norma yang ruang lingkupnya luas sampai norma-norma yang ruang lingkupnya terbatas. Hal tersebut dipengaruhi oleh tatanan regulasi serta pihak-pihak yang memiliki wewenang yang berbeda-

---

<sup>2</sup>Ichsan Syuhudi, *Media Komunikasi Dan Kajian Hukum Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Pena Justisia, Pekalongan. 2017. 10–19.

beda sesuai hierarki dalam sistem ketatanegaraan.

Hierarki norma yang berlaku di Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatakan bahwa hierarki hukum di Indonesia berawal dari Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Maka dari itu, hierarki sendiri merupakan sistem hukum yang mengatur dalam suatu anak tangga agar tidak terjadi "*tumpang tindih*" yang bermaksud agar suatu norma yang tereduksi dalam hukum memiliki tatanan sehingga aturan tersebut tertata rapi dan tidak berantakan. Teori hierarki pertama kali dicetuskan oleh Hans Kelsen yang diadopsi oleh mayoritas negara karena dinilai mampu menjadi suatu pedoman dalam mengatur hierarki sistem hukum yang kompleks. Tak terkecuali Indonesia yang telah mengadopsi teori hierarki dalam sistem hukum yang berlaku selama ini.

Dengan diterapkannya hierarki tata hukum di Indonesia, Indonesia tergolong sebagai negara yang memiliki sistem hukum yang rapi dan terorganisir secara masif.<sup>3</sup> Maka hal tersebut menyebabkan sistem hukum di Indonesia memiliki strata tersendiri serta konstruksi yang berbeda-beda dalam latar belakang penyebabnya. Hal tersebut disebabkan karena hierarki hukum dipengaruhi oleh norma-norma yang telah ada maupun norma-norma yang baru terbentuk oleh

---

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006, 170.

kondisi negara yang bersangkutan tersebut. Maka hal tersebut, berdasarkan mencakup norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnungen outonome sazung*). Hal tersebut sesuai dengan teori jenjang norma dan kaitannya dengan suatu negara yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang berpendapat bahwa dalam suatu negara manapun terdapat norma hukum yang bertingkat-tingkat sesuai konteks tingkat norma itu sendiri yang tidak terpungkiri berasal dari norma yang lebih tinggi dari norma-norma dalam struktur norma yang berlaku dalam tatanan negara.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum tersebut dipengaruhi oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori “*das doppelte rech stanilitz*”, yaitu norma hukum memiliki dua pandangan, yang dengan pengertiannya: Norma hukum berada diatas dan ia bersumber dan berdasar terhadap norma yang diatasnya dan Norma hukum kebawah, ia juga menjadi sumber dan dasar bagi norma yang berada dibawahnya. Sehingga norma tersebut memiliki masa berlaku yang dinamis karena masa berlakunya suatu norma bergantung terhadap norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma yang berada dibawahnya juga akan tercabut atau terhapus.<sup>4</sup>

Indonesia dilanda pandemi covid-19 yang menyebabkan kesulitan dalam berbagai hal, termasuk ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan/produk hukum untuk menanggulangi wabah pandemi covid-19 dalam hal ini implikasinya ialah

---

<sup>4</sup> Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1998. 25.

ketika beredar surat edaran yang sebenarnya tidak terdapat dalam susunan hierarki sistem hukum di Indonesia. Namun secara realitas, surat edaran mempunyai legalitas, yang berarti surat edaran mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Hal tersebut berdasarkan karena merupakan produk hukum yang bersifat publik.

Secara teoritis kebijakan merupakan seperangkat keputusan yang dijalankan oleh pelaku politik untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan. Kebijakan memiliki perbedaan dengan kebijaksanaan atau kearifan (*wisdom*).<sup>5</sup> Dalam buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas yang diterbitkan oleh KeMenpanRB dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 80 Tahun 2012, pengertian surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Selanjutnya di Permendagri no. 55 tahun 2010 tentang tata naskah dinas di lingkungan kementerian dalam negeri, dalam Pasal 1 butir 43 dijelaskan bahwa: Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Mengingat isi surat edaran hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apalagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan. Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat

---

<sup>5</sup> M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, (Bandung: Mandar Maju, 2007) 5.

biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan norma. Walaupun seringkali surat edaran menjadi “*win-win solution*” ketika beredar, surat edaran masih menjadi polemik dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia sehingga diperlukan ruang lingkup yang pasti agar surat edaran mempunyai landasan yang kokoh.

Menurut teori Hans Kelsen tentang Hierarki Norma maka peraturan yang secara hierarki tidak boleh bertentangan dengan tingkatan peraturan di atasnya. Dalam hal ini, bisa kita pahami bahwa secara realitas, terkadang ditemukan produk-produk peraturan (*policy rule*) yang tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan. Hal tersebut berawal dari peraturan kebijakan yang terpengaruh oleh terminologi “*freies ermessen*” yakni ialah pejabat atau lembaga negara yang memiliki wewenang dalam merumuskan suatu kebijakan dalam bentuk “*juridische regels*” seperti dalam bentuk pedoman, pengumuman, dan surat edaran serta dapat menyebarluaskan ke khalayak umum.<sup>6</sup>

Secara proses konstitusi, maka setiap produk hukum harus mempunyai suatu landasan yang terdapat dalam sistem hukum hierarki yang telah berlaku. Selanjutnya, dalam faset produk hukum, berbagai lembaga Kementerian serta pemerintahan daerah telah diterbitkan berbagai produk hukum, seperti halnya surat edaran, juklak, juknis, dan lain sebagainya. Mayoritas substansi dari berbagai produk hukum tersebut adalah memberikan himbauan atau pedoman kepada masyarakat guna tetap menjaga gaya hidup berkelindan dengan protokol kesehatan.

---

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005) 130.

Kemudian, dalam dimensi perlindungan hukum, langkah strategis yang diambil pemerintah melalui berbagai kebijakan dan pembentukan produk hukum dan produk aturan wajib selaras dalam kerangka konstitusional dari masyarakat, yakni mendapatkan hak perlindungan hukum.<sup>7</sup>

Eksistensi surat edaran dapat dikaji dalam domain pembentukan norma hukum administrasi negara. Hakikatnya, surat edaran merupakan produk hukum yang dikategorikan dalam norma hukum administrasi negara otonom, karena surat edaran tersebut diciptakan oleh pejabat administrator negara yang memiliki kewenangan (jabatan) yang melekat pada dirinya. Surat edaran mengenai covid-19 walaupun telah diterbitkan oleh daerah melalui pejabat fungsional seperti halnya Gubernur atau Bupati atau Walikota, tetapi tidak dapat memberikan perintah atau larangan, namun hanya bersifat himbauan.

Keberadaan surat edaran sekarang sangat mendukung kebijakan pemerintah pusat, khususnya dalam aspek teknis. Misalnya, surat edaran Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No 440/2622/SJ yang mendorong setiap daerah untuk membentuk gugus tugas covid-19 guna percepatan penanganan dari adanya pandemi ini. Hal ini merupakan suatu urgensi yang mutlak, mengingat gugus tugas akan menjadi muara dari strategi maupun skema medis maupun non medis yang dipilih oleh daerah sebagai bentuk penanganan covid-19.<sup>8</sup> Hal ini yang perlu adanya tindak lanjut ketika surat edaran telah beredar ditengah masyarakat, proses tersebut

---

<sup>7</sup> K. Liddell, J. M. Skopek, S. Palmer, S. Martin, J. Anderson, and A. Sagar, "Who Gets the Ventilator? Important Legal Rights in a Pandemic," *Journal of Medical Ethics*, vol. 46, no. 7, pp. 421–426, Jul. 2020, doi: 10.1136/medethics-2020-106332.

<sup>8</sup> F. P. Disantara, "Aspek Imunitas Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019," *Istinbath: Jurnal Hukum*, vol. 17, no. 1, pp. 65–82, 2020, doi: <https://doi.org/10.32332/istinbath.v17i1.2049>.

kadang-kadang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, surat edaran membutuhkan landasan hukum agar pemerintah dapat melakukan diskresi dengan tepat.

Dalam menghadapi kasus-kasus hukum di zaman modern ini, kelihatannya penggunaan dalil masalah dipopulerkan sebagai alternatif penyelesaian permasalahan yang terjadi. Kehidupan masa kini dengan segala kompleksitasnya senantiasa mengalami perubahan yang dinamik, yang meliputi berbagai macam pokok masalah dengan irama yang cepat, dari waktu ke waktu, direncanakan atau tidak. Sudah barang tentu perubahan-perubahan itu mempunyai pengaruh besar mengenai persepsi, perhatian, perilaku masyarakat terhadap pranata sosial, tidak terkecuali terhadap syari'at Islam. Syari'at Islam yang mempunyai wujudnya yang tetap dihadapkan pada problematika yang barangkali belum pernah terjadi pada masa awalnya. Peristiwa-peristiwa tersebut di dominasi oleh pandemi virus covid-19 yang menyebabkan penanganan secara khusus.

Lantaran itulah suatu anggapan bahwa Islam adalah agama yang hak dan kekal, selaras dengan akal, situasi, generasi dan bangsa. Tetapi dalam realitas sosial yang banyak permasalahan yang belum terjamah. Ungkapan ini memberikan indikasi bahwa Islam telah memberikan solusi alternatif terhadap permasalahan umat yang kini terjadi dan mungkin timbul di masa yang akan datang.

Bahkan Islam telah memberikan otoritas penuh kepada setiap pengikutnya untuk mengkaji dan berfikir guna menghadapi segala bentuk perubahan dan perkembangan dalam kaitannya dengan masalah hukum. Oleh karena itu, para mujtahid dituntut bekerja keras memecahkan dan mencari jalan keluarnya,

melakukan ijtihad dalam hal menginterpretasikan sumber-sumber tekstual, termasuk di dalamnya memecahkan kasus-kasus yang secara tekstual belum pernah terjadi seperti pandemi covid-19. Sejalan dengan itu dalam upaya memfatwakan hukum terhadap kasus-kasus yang muncul dewasa ini, maka mashlahatlah di antara alternatif pemecahannya.

Maslahah Mursalah merupakan dalil hukum yang masih menjadi perdebatan para ulama Islam, sebagian ulama sepakat bahwa Maslahah Mursalah dapat dijadikan sebagai dalil hukum, dan sebagian lagi masih tidak sepakat jika Maslahah Mursalah dijadikan sebagai dalil hukum.

Maslahah Mursalah sendiri berawal dari kata-kata bahasa Arab lalu beradaptasi dalam bahasa Indonesia, yang menurut al-Ghazali definisinya berarti masalah mursalah ialah masalah yang sejalan dengan tindakan syara' yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan syara' (hukum Islam), tidak ada dalil tertentu yang menunjukkannya, dan kemashlahatan itu tidak berlawanan dengan al-Qur'an, sunnah, atau ijma'.<sup>9</sup>

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Dari permasalahan utama tersebut maka masalah turunan yang akan diajukan dalam pertanyaan penelitian yang lebih spesifik adalah:

1. Bagaimana kekuatan hukum surat edaran dalam penanganan covid-19 yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana pandangan Maslahah Mursalah terhadap surat edaran dalam

---

<sup>9</sup> Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min 'Ilm al-Ushul, Juz I*, (Beirut, Libanon : Muassasah al-Risalah. 1997) 250.

sistem ketatanegaraan Indonesia berdasar hierarki norma sebagaimana yang diatur oleh Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan?

3. Bagaimana daya ikat surat edaran dalam sistem ketatanegaraan?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Tujuan penelitian ini ialah mengetahui dan mengevaluasi kekuatan hukum surat edaran yang sudah disahkan agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan mengevaluasi “*legal standing*” surat edaran dalam sistem ketatanegaraan hukum yang berlaku di Indonesia.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat di antara lain:

- Manfaat Teoritis

Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat terhadap perkembangan ilmu hukum serta pada perkembangan bidang hukum tertentu khususnya yaitu terletak pada perspektif Masalah Mursalah.

- Manfaat Praktis

Manfaat Praktis dalam penelitian ditujukan untuk:

- a) Bagi Pemerintah dapat bermanfaat sebagai bahan masukan atau bahan pemikiran untuk pemerintah untuk solusi dalam menerapkan kebijakan dalam penanganan covid-19 sesuai Masalah Mursalah;
- b) Bagi Masyarakat dapat memberikan informasi maupun wawasan mengenai surat edaran dalam penegakan penanganan covid-19, tidak melupakan juga memberi wawasan dalam masalah mursalah kepada masyarakat;
- c) Bagi Penulis untuk memberikan pengetahuan serta wawasan tersendiri tentang penegakan hukum oleh pemerintah terhadap surat edaran dalam perspektif Masalah Mursalah.

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Setiap penulisan penelitian dipastikan selalu menggunakan metode. Hal ini terjadi karena metode adalah teknik yang paling fundamental dalam menyusun sebuah penelitian, sehingga mempermudah dalam menganalisa data yang sudah terkumpul. Pada penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dan kajian bahan- bahan pustaka, yang akan diolah dan dianalisa secara kualitatif dengan teknik penyajian data deskriptif-analitis.<sup>10</sup> Sehingga pada nantinya dalam penelitian ini akan sering ditemui data-data berupa serangkaian peraturan

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 1990. 15.

perundang-undangan dan literatur-literatur tertulis mengenai hierarki norma dan surat edaran secara umum, serta pembahasan tentang dinamika surat edaran ketika pandemi covid-19 dan mencari “*legal standing*” surat edaran dalam hierarki norma yang berlaku di Indonesia melalui studi kepustakaan sebagai metode untuk melakukan pengumpulan data demi keperluan penelitian.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini pada nantinya akan ditulis dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>11</sup> Pendekatan Peraturan Perundang-Undang (*statute approach*) adalah metode penelitian dengan menelaah semua undang-undang, memahami hierarki dan asas-asas dalam Peraturan Perundang-Undang. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), merupakan pendekatan dengan cara tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Sehingga kemudian diperlukan kajian lebih lanjut mengenai landasan hukum dengan menelaah Undang-Undang dan regulasi yang relevan dengan isu hukum yang sedang ditangani melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>12</sup> Undang-undang yang dimaksud penulis ialah Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

## 3. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, data kualitatif diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian. Bahkan dapat berupa cerita pendek.

---

<sup>11</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika 2018. 110-111.

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group 2014. 133.

Metode penelitian normatif tidak langsung terjun kepada masyarakat tetapi hanya menelaah undang undang. Dengan demikian data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas:

a). Bahan hukum primer

Bahan hukum yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini, adapun ketentuan hukum dan peraturan perundang- undangan tersebut meliputi: perspektif Masalah Mursalah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b). Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, jurnal, serta literatur-literatur lain yang berkaitan dengan pembahasan mengenai; Kekuatan hukum Surat Edaran Dalam Penanganan Covid-19 *Perspektif Masalah Mursalah*

c). Bahan hukum tersier

Adapun bahan hukum tersier dalam penelitian hukum merupakan sumber bahan penunjang untuk memahami istilah-istilah yang terdapat dalam bahan hukum primer dan tersier dalam melakukan penelitian, seperti kamus (*KBBI*), sumber internet (*Wikipedia*), dan lain sebagainya yang relevan dengan pokok pembahasan Kekuatan hukum Surat Edaran Dalam Penanganan Covid-19 *Perspektif Masalah Mursalah*.

4. Metode Pengumpulan data

Karena kerangka penulisan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, maka teknik pengumpulan data yang akan

dilakukan adalah melalui studi kepustakaan dengan melakukan identifikasi dan klasifikasi norma untuk kemudian dibuat daftar inventarisasi norma, hal ini dilakukan dengan tujuan agar memudahkan dalam hal pengkajian.

#### 5. Metode Pengolahan Data

Dalam penulisan penelitian ini akan digunakan teknik pengolahan melalui analisis bahan hukum secara yuridis dan tentunya dalam hal kebenaran dalam penelitian ini akan bersifat deskriptif, sehingga pada nantinya penelitian ini tidak akan membahas tentang statistika dan suatu hal apapun yang berkaitan dengan angka, melainkan akan dibahas mengenai analisa yuridis terhadap pokok permasalahan dalam penelitian ini, yakni tentang Kekuatan hukum Surat Edaran Dalam Penanganan Covid-19 *Perspektif Masalah Mursalah* sebagai instrumen analisis.

#### **F. PENELITIAN TERDAHULU**

Penelitian terdahulu adalah informasi yang berisi tentang sebuah penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, penelitian terdahulu ini dapat berupa sebuah jurnal maupun artikel yang telah diterbitkan, penelitian terdahulu ini dapat juga berupa disertasi dan tesis. Dimana hal ini memiliki sebuah keterkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti untuk menghindari terjadinya duplikasi dan akan menjelaskan keorisinilan penelitian dan menunjukkan perbedaan penelitian sebelumnya.<sup>13</sup>

Penelitian terdahulu ini akan memberikan kemudahan bagi peneliti untuk membuktikan keorisinilan dari penelitian tersebut. Dalam hal ini peneliti

---

<sup>13</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Karya Ilmiah*, (Malang: Fakultas Syariah, 2015) 27.

menunjukkan beberapa hasil penelitian terdahulu baik dari judul Skripsi dan judul Penelitian yang terkait dengan penelitian yang sudah dipublikasikan maupun belum dipublikasikan (Skripsi, thesis, disertasi dan yang lainnya). Adapun Penelitian yang dijadikan pedoman dalam Penelitian ini adalah Sebagai Berikut:

Tabel 1.

Daftar Penelitian Terdahulu

<b>N o.</b>	<b>Nama/Judul/ Perguruan Tinggi/Tahu n</b>	<b>Rumusan Masalah</b>	<b>Hasil Penelitian</b>	<b>Perbedaan</b>	<b>Unsur Kebaruan</b>
1.	Mat Bahri, Skripsi, Analisis Yuridis dan Masalah Mursalah Terhadap Pencabutan Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/3 1.2/04/2017 (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 343 K/TUN/2018 ). Universitas Islam Negeri Sunan	1. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor : 343 K/TUN/2018 Tentang Pencabutan Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/3 1.2/04/2017 ? 2. Bagaimana tinjauan masalah mursalah terhadap pencabutan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa: pertama, ketentuan adanya Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/3 1.2/04/2017 sebagai bentuk jawaban problematika yang ada di masyarakat dalam ranah penyiaran dengan banjirnya	Skripsi yang ditulis oleh Mat Bahri lebih spesifik ke pembahasan tentang teori Masalah Mursalah serta analisis yuridis terhadap pencabutan surat edaran komisi penyiaran Indonesi dalam studi putusan Mahkamah Agung. Sedangkan, dalam	Unsur pembaruan dalam penelitian ini ialah membandin gkan norma antara surat edaran dengan perspektif Masalah Mursalah.

	Ampel. 2019.	Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/3 1.2/04/2017 ?	pengaduan melalui Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). KPI dalam membuat surat edaran telah melampaui kewenangan yang ditetapkan oleh Undang-undang. KPI berwenang mengawasi segala hal yang berkaitan dengan penyiaran, namun dalam ranah pembuatan surat edaran yang terkait dengan pemilu harus melibatkan lembaga negara lain. Minimal harus berkoordinasi dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawasan Pemilihan Umum (Bawaslu)	penelitian ini, penulis hanya menggunakan perspektif Masalah Mursalah sebagai pedoman, namun lebih luas untuk dihubungkan dengan mengkaji surat edaran dalam hierarki norma yang telah terjadi saat pandemi covid-19 melanda Indonesia.	
--	--------------	--	--	---	--

			<p>atas dasar kewenangan lintas sektoral. Kedua, surat edaran yang dikeluarkan oleh KPI sebagai bentuk masalah yang mengutamakan kepentingan publik, bukan kepentingan kelompok atau golongan. Dari segi eksistensi, masalah tersebut tergolong mursalah dikarenakan tidak adanya aturan spesifik yang mengatur tentang larangan penayangan iklan, mars, dan himne partai politik di luar masa kampanye atas pencabutan SE tersebut oleh Mahkamah Agung (MA).</p>	
--	--	--	---	--

2.	Cholida Hanum, Jurnal Penelitian, Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia. IAIN Salatiga Indonesia. 2020.	1. Bagaimana kedudukan surat edaran dalam hukum positif di Indonesia? 2. Bagaimana prosedur yang dilakukan terhadap surat edaran yang bermasalah?	Proses perumusan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan dengan teliti, cermat dan berdasarkan atas kajian yang mendalam dalam rumpun ilmu perundang-undangan. Dan perlu segera dilakukan perubahan pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mana salah satu Pasalnya melimpahkan kewenangan kepada peradilan administrasi untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa <i>onrechtmatig overheidsdaad</i> yang bersifat <i>feitelijke handeling</i> , termasuk sengketa	Jurnal penelitian yang ditulis oleh Cholida Hanum lebih mengkaji tentang analisa yuridis surat edaran yang mengandung substansi yang diskriminatif dan dengan menggunakan hanya dari perspektif Hans Nawiasky. Sedangkan, dalam penelitian ini, penulis hanya menggunakan perspektif Masalah Mursalah, serta penelitian ini lebih spesifik terhadap surat edaran dalam penanganan covid-19.	Unsur pembaruan dalam penelitian ini ialah lebih menggunakan perspektif Masalah Mursalah dalam mengkaji kekuatan hukum surat edaran, dan membahas mengenai surat edaran yang berlaku selama penanganan covid-19.
----	--	--	--	---	--

			peraturan kebijakan.		
3.	Adi Kuncoro dan Hananto Widodo, Jurnal, Analisis Problematik Surat Edaran Bupati Tulungagung Terkait Pengaturan Penanggulangan Corona Virus Disesase 2019(Covid-19). Universitas Negeri Surabaya. 2021.	1. Apakah Surat Edaran Bupati Tulungagung dapat digunakan sebagai diskresi dalam penanganan covid-19 yang mengatur jam malam masyarakat? 2. Bagaimana akibat hukum diterbitkannya surat edaran oleh Bupati dalam penanganan covid-19? 3. Bagaimana fungsi Surat Edaran yang diterbitkan bupati sebagai diskresi dalam penanganan covid-19 dengan mengatur jam	Surat Edaran Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung dikategorikan sebagai sebuah <i>beleidsregel</i> (peraturan kebijaksanaan). Surat edaran ini memiliki kedudukan hukum yang sama dengan juklak, juknis, nota dinas, pengumuman, pedoman dan istilah lain yang sejenis. <i>Beleidsregel</i> mirip dengan regeling, akan tetapi ia tidak ditujukan/mengikat secara umum kepada masyarakat	Jurnal yang ditulis oleh Adi Kuncoro dan Hananto Widodo ini lebih spesifik mengkaji problematika surat edaran bupati Tulungagung tentang penanggulangan covid-19. Sedangkan, dalam penelitian ini, terdapat penelitian tentang rekonstruksi surat edaran dengan perspektif Masalah Mursalah	Unsur pembaruan dalam penelitian ini ialah mengevaluasi surat edaran yang berlaku selama pandemi covid-19 dan tidak hanya terbatas ruang lingkup kabupaten, namun surat edaran yang berlaku selama penanganan covid-19 sesuai dengan perspektif Masalah Mursalah.

		<p>malam masyarakat, dan mengetahui akibat hukum diterbitkannya surat edaran oleh bupati dalam penanganan covid-19.</p>	<p>dan hanya mengikat internal suatu lembaga. Sehingga pengaturan terkait PSBB di daerah Tulungagung terkait pelaksanaan jam malam kepada seluruh pelaku usaha besar maupun UMKM menjadi kurang produktif. SE yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung dapat dianggap sebagai diskresi. Hal tersebut dikarenakan seharusnya ada mekanisme lain yang dibentuk untuk dapat mengatur masyarakat yakni melalui pembentukan Peraturan Daerah bersama</p>	
--	--	---	--	--

			DPRD Kabupaten Tulungagung. Penerbitan Perda tersebut akan lebih baik dikarenakan tupoksi utama dari Satpol PP adalah sebagai perangkat yang meneggakan perda.		
4.	Herman Sapto Hermawan, Jurnal Penelitian, Analisis Kebijakan Penanganan Covid-19 Dari Perspektif Sociological Jurisprudence . Univeristas Sebelas Maret. 2021.	1. Bagaimana proses analisis yuridis terkait dengan kebijakan penanganan covid-19 terutama dalam hal inkonsistensi regulasi yang telah dikeluarkan dari aspek hierarki norma, ketaatan asas, kemanfaatan, dan kepastian hukum? 2. Bagaimana kebijakan penanganan covid-19 dari sudut pandang teori sociological	Melalui analisis dari esensi fundamental teori <i>sociological jurisprudence Roscoe Pound</i> , maka kebijakan penanganan covid-19 seyogyanya dijalankan dengan mendasarkan kepada empat elemen dasar yaitu pertama bahwasanya hukum yang akan disusun hendaknya didahului oleh sebuah kajian multidispliner yang matang; kedua,	Jurnal penelitian yang ditulis oleh Herman Sapto Hermawan lebih spesifik menganalisis kebijakan penanganan covid-19 dengan menggunakan perspektif sociological jurisprudence. Sedangkan, penelitian ini mengkaji surat edaran dalam menegakkan penanganan covid-19 menggunakan	Unsur pembaruan dalam penelitian ini ialah menggunakan perspektif Masalah Mursalah dalam mengkaji surat edaran sebagai alat penegakkan penanganan covid-19.

		<p>jurisprudence Roscoe Pound?</p> <p>3. Bagaimana interpretasi kondisi selama wabah dengan teori sociological jurisprudence ?</p>	<p>perumusan regulasi atau produk hukum terkait kebijakan penanganan COVID-19 harus diselaraskan dengan aspek keilmuan yang lain; ketiga, implementasi produk hukum sebagai dasar kebijakan penanganan COVID-19 seyogyanya berjalan dengan efektif; dan keempat bahwa kebijakan pemerintah dalam penanganan COVID-19 harus fokus mengerucut kepada hakikat dasar persoalan apa yang hendak diselesaikan.</p>	<p>an perspektif Masalah Mursalah.</p>	
5.	<p>Firman Yuliansyah, Jurnal, Kajian Hukum Terhadap Terbitnya Surat Edaran</p>	<p>1. Apa yang melatarbelakangi terbitnya Surat Edaran Kapolri Nomor 06/X/2015</p>	<p>Kedudukan Surat Edaran Kapolri Nomor 06/X/2015 tentang Penanganan</p>	<p>Jurnal yang ditulis oleh Firman Yuliansyah membahas mengenai Surat</p>	<p>Unsur pembaruan dalam penelitian ini ialah lebih spesifik</p>

<p>Kapolri Nomor 06/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (<i>Hate Speech</i>). Universitas Muhammadiyah Jember. 2017.</p>	<p>tentang Penanganan Ujaran Kebencian? 2. Bagaimanakah Status Hukum dan Kedudukan Surat Edaran Kapolri Nomor 06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian?</p>	<p>Ujaran Kebencian merupakan produk dari pejabat tata usaha Negara (TUN) yaitu Kapolri yang berupa suatu peraturan kebijakan (<i>beleidsregel</i>) atau delegasi memberikan instruksi (petunjuk) dari Kapolri sebagai pejabat TUN yang berwenang dan memimpin institusi Polri berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia kepada anggota Polri dalam menangani ujaran kebencian (<i>Hate speech</i>).</p>	<p>Edaran Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebenciayang merupakan instruksi dari Kapolrikapada anggota Polri dalam penanganan ujaran kebencian (<i>Hate Speech</i>). Sedangkan dalam penelitian ini, peneliti mengkaji tentang Surat Edaran yang menggunakan perspektif Masalah Mursalah dan lebih spesifik Surat Edaran dalam kondisi wabah pandemi covid-19</p>	<p>menggunakan perspektif Masalah Mursalah dan juga tidak hanya terbatas dengan Surat Edaran dalam suatu institusi tertentu.</p>
---	--	--	--	--

Originalitas dalam penelitian ini dibandingkan dengan beberapa penelitian terdahulu yang tertera ditabel atas, ialah penelitian ini mengkaji serta mengevaluasi surat edaran yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam penanganan covid-19 dengan menggunakan perspektif **masalah mursalah**. Tidak hanya itu, penelitian ini bertujuan agar kebijakan pemerintah dalam penegakan penanganan covid-19 sesuai dengan hierarki norma yang berlaku di Indonesia.

#### **G. SISTEMATIKA PEMBAHASAN**

Sistematika pembahasan secara keseluruhan ini terdiri dari 4 bab yaitu:

Bab pertama terdapat Pendahuluan. Bab ini terdiri dari beberapa sub bagian, yaitu latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, metodologi penelitian, penelitian terdahulu, dan sistematika pembahasan.

Bab dua terdapat Tinjauan Pustaka yang dimana sub bagian ini terdapat suatu kerangka teori/landasan teori. Informasi tentang sebuah penelitian yang dilakukan didapat berisi kerangka teori/landasan teori berisi tentang teori atau konsep yuridis sebagai landasan teoritis untuk pengkajian dan analisis masalah.

Bab tiga berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yaitu “**KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**”. Pada bab ini akan menganalisa data, baik data dari primer, sekunder maupun data tersier untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

Bab penutup merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran. Pada bab ini kesimpulan didapatkan dari sebuah ringkasan penelitian yang telah

dilakukan, tidak lain adalah jawaban dari sebuah rumusan masalah yang telah ditetapkan. Isi dari kesimpulan ini harus mampu menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya. Saran merupakan sebuah usulan atau sebuah pemecahan masalah untuk sebuah pihak tertentu agar pihak yang berwenang dalam masalah yang diteliti akan melakukan penegakan yang adil dan menjunjung tinggi kesejahteraan masyarakat. Isi dari saran dapat dihubungkan dengan manfaat penelitian yang sudah ditulis.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Norma Hukum

Norma adalah sebuah perangkat di mana hal itu dibuat agar hubungan di dalam suatu masyarakat dapat berjalan seperti yang diharapkan.<sup>14</sup> Jika menganut teori Hans Kelsen tentang hierarki norma maka peraturan tidak boleh bertentangan dengan tingkatan peraturan di atasnya. Peraturan kebijakan yang terpengaruh oleh terminologi “*freies ermessen*” yakni ialah pejabat atau lembaga negara yang memiliki wewenang dalam merumuskan suatu kebijakan dalam bentuk “*juridische regels*” seperti dalam bentuk pedoman, pengumuman, dan surat edaran serta dapat menyebarluaskan ke khalayak umum.<sup>15</sup>

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis.

Hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (Inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma

---

<sup>14</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung, Alumni, 1982) 14.

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005) 6.

yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum menghubungkan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-koordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior.

Pemikiran Hans Kelsen ini, lalu dikembangkan lebih jauh oleh Hans Nawiasky. Kendati secara prinsipil, pemikiran Hans Nawiasky juga memiliki corak pemikiran serupa dengan Hans Kelsen, namun Hans Nawiasky lebih berhasil mengurai sekaligus mengelompokkan jenjang-jenjang norma hukum itu ke dalam empat jenis norma hukum disertai eksplanasi yang lebih jelas.

Teori jenjang norma hukum versi Hans Nawiasky lazim dikenal dengan sebutan *Die Lehre von dem Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*, mengemukakan empat lapis norma-norma hukum, yakni *grundnorm* (norma dasar), *grundgesetze* (aturan-aturan dasar), dan *formalle gesetze* (peraturan-perundang-undangan) berikut *verordnungen* serta *autonomi satzungen* yang dapat digolongkan ke dalam peraturan-peraturan pelaksanaan. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, peraturan yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalnya peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, ataupun peraturan bupati tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah.

Undang-undang Dasar 1945 dan undang-undang Pemerintah daerah nomor 23 Tahun 2014 tidak merinci jenis dan macam peraturan perundang-undangan yang

disebut peraturan daerah. Dalam Pasal 18 ayat 6 UUD 1945 hanya menyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*) tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara bukan merupakan sistem norma yang dikoordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hierarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda.<sup>16</sup>

Menurut teori tersebut, maka surat edaran tergolong ke dalam *beleidsregel* yang mana juga harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu ia juga harus tunduk pada asas pembuatan peraturan kebijakan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Lahirnya peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari adanya kebebasan bertindak dari pejabat pemerintah.

Peraturan kebijakan tidak lain adalah *discretionary power* dalam wujud tertulis dan dipublish ke luar. Terdapat perbedaan dan juga persamaan antara peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan baik dari segi bentuk maupun format. Dari segi letaknya dalam studi ilmu hukum, peraturan kebijakan masuk dalam wilayah kajian hukum administrasi negara karena peraturan ini lahir dari adanya kewenangan pemerintah.

Sedangkan peraturan perundang-undangan masuk ke dalam wilayah pembahasan hukum tata negara dikarenakan dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang. Persamaan nya terletak pada segi bentuknya peraturan kebijakan sering ditemukan kemiripan dengan peraturan perundang-undangan, meliputi

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006. 110

konsideran, landasan hukum, substansi (batang tubuh) yang terdiri dari Pasal-Pasal, bab-bab serta penutup.<sup>17</sup>

Peraturan kebijakan yang mengikat umum akan menimbulkan permasalahan apabila dalam pembuatannya tidak mematuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik asas formil maupun asas materil. Adapun beberapa ciri dari peraturan kebijakan adalah:

1. Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang dijabarkan itu.
2. Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nalar akal sehat.
3. Peraturan kebijakan harus dibuat dan dipersiapkan dengan cermat.
4. Muatan dari peraturan kebijakan harus memberikan kejelasan mengenai kewajiban dan juga hak dari warga yang menjadi objeknya.
5. Dasar pertimbangan dan tujuan haruslah jelas.
6. Harus memenuhi syarat kepastian hukum.<sup>18</sup>

Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan jadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> K.Haris, Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) dalam pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan. *Jurnal Yuridika*. Vol 30. No. 1 januari 2015. 67

<sup>18</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), 2003. 45-46

<sup>19</sup> Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, (Jakarta:

Norma umum yang ditetapkan dengan cara legislasi atau kebiasaan, membentuk suatu tingkatan di bawah konstitusi dalam hierarki hukum. Norma-norma umum ini diaplikasikan oleh organ yang kompeten, khususnya pengadilan dan otoritas administratif. Organ pelaksana hukum harus diinstitusikan sesuai dengan tata hukum, yang juga menentukan prosedur yang harus diikuti organ pada saat mengaplikasikan hukum. Maka norma umum hukum undang-undang atau kebiasaan memiliki dua fungsi besar, yaitu:

- (1) menentukan organ pelaksana hukum dan prosedur yang harus diikuti.
- (2) menentukan tindakan yudisial dan administratif organ tersebut.

Tindakan inilah yang menciptakan norma individual, yaitu penerapan norma hukum pada kasus nyata.<sup>20</sup> Norma yang dibuat oleh transaksi hukum adalah norma sekunder karena menimbulkan kewajiban dan hak hukum hanya dalam hubungannya dengan norma primer umum yang memberikan suatu sanksi terhadap pelanggaran transaksi.

Jadi norma sekunder adalah isi dari tindakan hukum yang oleh norma umum primer dijadikan sebagai kondisi bagi sanksi. Dalam wilayah hukum pidana, kewajiban hukum ditentukan secara langsung oleh norma umum primer, sedangkan dalam hukum perdata: norma umum primer hanya menentukan kewajiban hukum individual secara tidak langsung yaitu melalui media transaksi hukum.<sup>21</sup>

---

Sinar Grafika, 2011) 14-15.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006. 114-115.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, 2006. 123.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Masalah Mursalah**

### **1. Pengertian Masalah**

Sebelum memahami pengertian dari masalah mursalah secara baik, perlu diketahui terlebih dahulu makna dari masalah dalam ruang lingkup kajian *ushul fiqh*. Kata al-maslahah semakna dan sewazan (*setimbangan*) dengan kata *al-manfaat*, yakni bentuk masdar yang berarti baik dan mengandung manfaat. Masalah merupakan bentuk dari mufrad (*tunggal*) yang jama'nya (*plural*) al-maslahah

Dari makna kebahasaan secara singkat ini dapat dipahami bahwa al-maslahah meliputi arti dari segala yang mendatangkan manfaat, baik melalui cara mengambil dan melakukan suatu tindakan maupun dengan menolak dan menghindarkan segala bentuk yang dapat mengakibatkan kemudharatan dan kesulitan. Arti masalah dalam bahasa Arab yakni, segala perbuatan yang dapat mendorong kebaikan terhadap manusia.

Dalam arti bahwa segala sesuatu yang bermanfaat untuk manusia, baik dalam arti menarik atau memperoleh seperti halnya menghasilkan keuntungan atau kesenangan atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti halnya menolak kemudharatan atau kerusakan. Sedikit bisa disimpulkan bahwa masalah mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindarkan kemudharatan.<sup>22</sup> Manfaat itu adalah kenikmatan atau sesuatu yang akan mengantarkan kepada kenikmatan.

Dengan kata lain, *tahshil al-ibqa*. Maksud *tahsil* adalah penghimpunan

---

<sup>22</sup> Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh Jilid 2*, (Jakarta: Kencana, 2008) 345.

kenikmatan secara langsung, sedangkan yang dimaksud dengan *ibqa* adalah penjagaan terhadap kenikmatan dengan cara menjaganya dari hal yang menyebabkan kemadharatan.<sup>23</sup> Secara terminologi, terdapat beberapa definisi dari masalah yang dikemukakan oleh ulama *ushul fiqh*, diantaranya yakni:

1. Imam Al-Ghazali mengemukakan yang pada intinya masalah ialah mengambil manfaat dan menolak timbulnya kemadharatan dengan tujuan memelihara *syara'*.<sup>24</sup> Beliau memandang bahwa dalam kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan *syara'*, sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia. Dengan alasan bahwa kemaslahatan manusia pasti tidak selamanya didasarkan kepada kehendak *syara'*, tetapi sering didasarkan kepada kehendak hawa nafsunya. Alasan itulah yang dijadikan patokan imam Al-Ghazali dalam menentukan kemaslahatan itu harus sejalan dengan tujuan *syara'*, bukan kehendak dan tujuan manusia yang tidak ditentukan oleh *syara'*. Terdapat lima hal pokok (*al-Kulliyat al-Khams*) bentuk tujuan yang dipelihara yakni: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Jika seseorang dalam melakukan perbuatan yang masuk diantara salah satu hal pokok tujuan yang dipelihara itu, maka dinamakan masalah. Begitupun juga sebaliknya, jika seseorang melakukan perbuatan yang tidak termasuk yang dipelihara itu juga dinamakan masalah.

---

<sup>23</sup> Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999) 117.

<sup>24</sup> Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997) 114.

2. Imam as-Syatibi mengatakan bahwa dalam kemaslahatan tidak ada pembeda antara kemaslahatan dalam urusan dunia maupun kemaslahatan dalam urusan akhirat, karena keduanya itu termasuk kemaslahatan yang apabila bertujuan untuk memelihara salah satu dari *al-Kulliyat al-Khams* itu tetap termasuk dalam konsep masalah.
  - i. Sa'id Ramadan al-Buti, salah satu guru besar dari Fakultas Syariah Universitas Damsyq, mengatakan bahwa dalam pengertian masalah terdapat manfaat yang dimaksudkan oleh Allah Yang Maha Bijaksana untuk kepentingan atau kebutuhan hamba-hamba Nya, baik berupa pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, maupun harta mereka sesuai dengan urutan tertentu yang terdapat dalam kategori pemilihan tersebut.<sup>25</sup>

Dari definisi-definisi yang dikemukakan tersebut, menunjukkan bahwa terdapat beberapa kesamaan pemahaman, yaitu sebagai berikut.

1. Masalah dalam pengertian *syara'* tidak diperbolehkan mendasarkan atas keinginan hawa nafsu belaka, akan tetapi harus berbeda dalam ruang lingkup tujuan syariat. Dengan kata lain, diisyaratkan harus adanya keterkaitan antara masalah dan tujuan syariat.
2. Pengertian dari masalah terdapat dua unsur, yaitu memberikan suatu manfaat dan menghindarkan suatu kemadharatan.<sup>26</sup>

## 2. Pembagian Masalah

---

<sup>25</sup> Sa'id Ramadan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi al-syariri'ah al-Islamiyah*, (Kairo; Dar al Fikr, 2005) 23.

<sup>26</sup> Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2016) 307.

Dilihat dari segi pembagian masalah ini, dapat dibedakan menjadi tiga macam yaitu, dilihat dari segi tingkatannya, eksistensinya dan kandungannya.

a. Dari segi tingkatannya yakni :

a). Masalah al-Daruriyyah

Yakni kemaslahatan yang saling berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan seperti ini terdapat 5 hal pokok antara lain memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Lima kemaslahatan ini disebut dengan *masalah al-khamsah*.

b). Masalah al-Hajiyyah

Yakni kemaslahatan yang dibutuhkan untuk menyempurnakan kemaslahatan pokok yang sebelumnya berupa keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia.

c). Masalah al-Tahsniyyah

Yakni kemaslahatan yang sifatnya sebagai pelengkap berupa keleluasaan yang dapat melengkapi kemaslahatan yang sebelumnya.

Dari ketiga kemaslahatan ini perlu dibedakan bahwa seorang muslim dapat menentukan prioritasnya dalam mengambil suatu kemaslahatan. *Kemaslahatan daruriyyah* harus didahulukan daripada *kemaslahatan hajiyyah*, dan *kemaslahatan hajiyyah* harus didahulukan dari *kemaslahatan tahsniyyah*.<sup>27</sup> Oleh karena itu, maka pelengkap (*tahsniyyah*) merupakan suatu unsur penyempurna bagi kepentingan sekunder (*hajiyyah*) dan juga sebagai penopang untuk kepentingan primer. Dengan

---

<sup>27</sup> Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997) 115.

demikian membuat teretusnya rumusan lima ketentuan, yaitu:

1. *Maslahah daruriyyah* merupakan asal bagi semua kepentingan yang lain secara mutlak.
2. Kerusakan pada kepentingan primer yang berarti merupakan suatu kerusakan bagi kepentingan yang lain secara mutlak.
3. Kerusakan pada kepentingan lain yang tidak harus berarti merusak pada kepentingan primer.
4. Dalam kasus-kasus tertentu yang menyebabkan kerusakan pada kepentingan sekunder atau pelengkap, sehingga dapat berakibat pada rusaknya kepentingan primer.
5. Perlindungan atas kepentingan sekunder dan pelengkap yang harus dilakukan untuk mencapai kepentingan primer.<sup>28</sup>

b. Masalah dari segi eksistensinya :

1. Masalah Mu'tabarah

Maslahah Mu'tabarah ialah masalah yang secara tegas diakui oleh syari'at dan telah ditetapkan ketentuan-ketentuan hukum untuk merealisasikannya.<sup>29</sup> Yang termasuk dalam masalah mu'tabarah ialah semua kemaslahatan yang dijelaskan dan disebutkan oleh *nash*, seperti memelihara agama, jiwa, keturunan, dan harta benda.

- a) Memelihara agama bagi seseorang merupakan fitrah. Dalam memelihara agama, Islam selalu mengembangkan sikap *tasammuh* (toleransi)

---

<sup>28</sup> Muhammad Ma'shum Zainy, *Ushul Fiqh*, (Jombang: Darul Hikmah, 2008), 120.

<sup>29</sup> Sapiudin Shidiq, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2011), 92.

terhadap pemeluk agama lain selama tidak mengganggu satu sama lain.

- b) Memelihara jiwa dengan melindungi akal pikiran supaya tetap sehat dan berfungsi tetap baik dengan menyingkirkan segala perkara yang dapat merusak akal pikiran.
- c) Memelihara keturunan, misalnya hukum zina untuk memelihara kehormatan dan keturunan, berketurunan juga merupakan masalah pokok bagi manusia dalam rangka memelihara kelangsungan hidup manusia di muka bumi ini, Allah mensyariatkan menikah dengan segala hak dan kewajiban yang diakibatkannya.
- d) Memelihara harta, Islam memperbolehkan manusia dalam melakukan berbagai transaksi dalam muamalah.

## 2. Masalahah Mulghah

Maslahah mulghah ialah sesuatu yang dianggap masalah oleh akal pikiran, tetapi kemudian dianggap palsu karena kenyataannya bertentangan dengan syari'at.<sup>30</sup>

## 3. Masalahah Mursalah

Maslahah al-Mursalah, yaitu kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung *syara'*, dan tidak pula dibatalkan/ditolak *syara'* melalui dalil yang rinci. Menurut istilah ahli ushul, kemaslahatan yang tidak disyari'atkan oleh syar'i dalam wujud hukum, didalam rangka menciptakan kemaslahatan, disamping tidak terdapat dalil yang membenarkan atau menyalahkan. Karena masalah mursalah itu disebut mutlak, lantaran tidak terdapat dalil yang menyatakan benar atau salah.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Hasbiyallah, *Fiqh dan Ushul Fiqh* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Offset, 2013), 107.

<sup>31</sup> Miftahul Arifin dan A. Faishal Haq, *Ushul Fiqh: Kaidah-kaidah Penetapan Hukum Islam*,

Dengan demikian, masalah mursalah merupakan suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi juga tidak ada pembatalnya.

Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syari'at dan tidak ada *illat* (dasar) yang keluar dari *syara'* yang menentukan kejelasan hukum kejadian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan hukum *syara'*, yakni suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemaslahatan atau untuk menyatakan suatu manfaat.

Maka hal ini disebut masalah mursalah. Sedangkan alasan dikatakan al-mursalah, karena *syara'* memutlakkannya bahwa di dalamnya tidak terdapat kaidah *syara'* yang menjadi penguat atau pembatalnya.<sup>32</sup> Secara definitif dapat dipahami bahwa masalah mursalah merupakan sebuah metode istinbath hukum (*legal theory*) yang didasarkan pada kemaslahatan yang tidak mendapat legalitas khusus dari *nash* tentang validitasnya atau tidak terdapat juga dalil yang secara tegas dan jelas menyatakan ketidakvaliditasannya.<sup>33</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan ini semata-mata dimaksudkan untuk mencari kemaslahatan manusia. Dari definisi tersebut dapat dipahami bahwa Masalah mursalah adalah sesuatu yang tidak ada nas hukumnya dalam Al-Qur'an maupun Hadist. Masalah mursalah adalah sesuatu yang baik menurut akal.

Dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan dan menghindari keburukan. Sesuatu yang baik menurut akal sehat maka pada hakikatnya tidak bertentangan dengan tujuan *syara'* secara umum. Dari rumusan definisi di atas,

---

(Surabaya: Citra Media, 1997),142.

<sup>32</sup> Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999), 117.

<sup>33</sup> A. Hanafi, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Wijaya, 1989), 144.

dapat ditarik kesimpulan tentang dari masalah mursalah, sebagai berikut:

1. Ia adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia.
2. Apa yang baik menurut akal itu, juga selaras dan sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum.
3. Apa yang baik menurut akal dan selaras dengan tujuan *syara'* tersebut tidak ada petunjuk *syara'* secara khusus yang menolaknya, juga tidak ada petunjuk *syara'* yang mengakuinya.

b) Syarat-syarat masalah mursalah

Para Ulama' menyusun syarat-syarat masalah mursalah yang dipakai sebagai dasar pembentukan hukum. Syarat-syarat tersebut terdapat tiga macam yaitu:

1. Harus benar-benar merupakan masalah, atau hukum masalah yang bersifat fikiran. maksudnya ialah agar bisa diwujudkan pembentukan hukum suatu masalah atau peristiwa yang melahirkan kemaslahatan dan menolak kemudharatan.
2. Masalah itu bersifat umum. Maksudnya ialah, bahwa dalam kaitanya dengan pembentukan hukum terhadap suatu kejadian atau masalah dapat melahirkan kemanfaatan bagi kebanyakan umat manusia, yang benar-benar dapat terwujud.
3. Pembentukan hukum dengan mengambil kemaslahatan ini tidak berlawanan dengan tata hukum atau dasar ketetapan *nash* dan *ijma'*.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Miftahul Arifin dan A. Faishal Haq, *Ushul Fiqh: Kaidah-kaidah Penetapan Hukum Islam*, (Surabaya: Citra Media, 1997),145.

Tentang persyaratan untuk menggunakan masalah mursalah ini, dikalangan ulama *ushul* memang terdapat perbedaan baik dari segi istilah maupun jumlahnya. Tiga syarat yang harus diperhatikan bila menggunakan masalah mursalah dalam menetapkan hukum, yaitu:

1. Yang menjadi sandaran dari masalah mursalah itu selalu petunjuk *syara'*, bukan semata berdasarkan akal manusia, karena akal manusia tidak sempurna, bersifat *relatif* dan *subyektif*, selalu dibatasi waktu dan tempat, serta selalu terpengaruh lingkungan dan dorongan hawa nafsu.
  2. Pengertian masalah dalam pandangan *syara'* tidak terbatas untuk kepentingan dunia saja tetapi juga untuk akhirat
  3. Masalah dalam artian hukum tidak terbatas pada rasa enak dan tidak enak dalam artian fisik jasmani saja, tetapi juga enak dan tidak enak dalam artian *mental-spiritual* atau secara rohaniyah.<sup>35</sup>
3. Masalah dari segi kandungannya

ulama ushul fikih membagi menjadi dua macam, yaitu:

- a. Masalah Ammah yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak/mayoritas umat.
- b. Masalah Khasah yaitu masalah yang berkaitan dengan kepentingan orang-orang tertentu (personal). Seperti memutuskan hubungan perkawinan seseorang dinyatakan hilang. Berdasarkan hal ini apabila kemaslahatan umum bertentangan dengan kemaslahatan pribadi maka Islam mendahulukan kemaslahatan umum dibandingkan kemaslahatan

---

<sup>35</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2008), 329.

pribadi.<sup>36</sup>

### C. Kehujjahan Masalah Mursal

Madzhab Maliki sebagai pembawa bendera masalah mursal, sebagaimana telah disebutkan, mengemukakan tiga alasan sebagai berikut:

- a. Praktek para sahabat telah menggunakan masalah mursal, diantaranya:
  1. Sahabat mengumpulkan al-Qur'an ke dalam beberapa mushaf. Padahal hal ini tidak pernah dilakukan di masa Rasulullah Saw. alasan yang mendorong mereka melakukan pengumpulan itu tidak lain kecuali semata-mata karena masalah, yaitu menjaga al-Qur'an dari kepunahan atau kehilangan *kemutawatirnya* karena meninggalnya sejumlah besar hafidz dari generasi sahabat.
  2. Khulafaur Rasyidin menetapkan keharusan menanggung ganti rugi kepada para tukang. Padahal menurut hukum asal, bahwasannya kekuasaan mereka didasarkan atas kepercayaan (*amanah*). Akan tetapi ternyata seandainya mereka tidak dibebani tanggung jawab mengganti rugi, mereka akan berbuat ceroboh dan tidak memenuhi kewajibannya untuk menjaga harta benda orang lain yang berada dibawah tanggungjawabnya. Sahabat Ali Ra. menjelaskan bahwa atas diberlakukannya ganti rugi (memberi jaminan) disini adalah masalah.
  3. Umar bin Khatab Ra. memerintahkan para penguasa agar memisahkan antara harta kekayaan pribadi dengan harta yang diperoleh dari

---

<sup>36</sup> Khairil Umam, *Ushul Fiqih* (Bandung: CV.Pustaka Setia, 1998), 141.

kekuasaannya. Karena Umar melihat bahwa dengan cara itu penguasa dapat menunaikan tugasnya dengan baik, tercegah dari melakukan manipulasi dan mengambil harta *ghanimah* (rampasan) dengan cara yang tidak halal. Jadi kemaslahatan umumlah yang mendorong Khalifah Umar mengeluarkan kebijaksanaan itu.

- b. Adanya masalah sesuai dengan *maqasid asy-syari'ah* (tujuan-tujuan syar'i), artinya dengan mengambil masalah berarti sama dengan merealisasikan *maqasid asy-syari'ah*. Sebaliknya mengesampingkan masalah berarti mengesampingkan *maqasid asy-syari'ah*. Sedang mengesampingkan *maqasid asy-syari'ah* adalah batal. Oleh karena itu, adalah wajib menggunakan dalil masalah atas dasar bahwa ia adalah sumber hukum pokok yang berdiri sendiri. Sumber hukum ini tidak keluar dari *ushul* (sumber-sumber pokok), bahkan terjadi sinkronisasi antara masalah dan *maqasid asy-syari'ah*.
- c. Seandainya masalah tidak diambil pada setiap kasus yang jelas mengandung masalah selama berada dalam konteks masalah-masalah *syar'iyah*, maka orang-orang mukallaf akan mengalami kesulitan dan kesempitan.

Madzhab Syafi'i pada dasarnya juga menjadikan masalah mursal sebagai salah satu dalil *syara'*. Akan tetapi, Imam Syafi'i memasukkannya dalam qiyas. Sedangkan Imam Al-Ghazali mensyaratkan kemaslahatan yang dapat dijadikan hujjah dalam *meng-istimbathkan* hukum, antara lain;

- a. Masalah itu sejalan dengan jenis tindakan-tindakan *syara'*.

- b. Masalah itu tidak meninggalkan atau bertentangan dengan *nash syara'*.
- c. Masalah itu termasuk kedalam kategori masalah yang *dharuri*, baik menyangkut kemaslahatan pribadi maupun kemaslahatan orang banyak dan universal, yang berlaku sama untuk semua orang.<sup>37</sup>

Jumhur ulama menerima masalah mursalah sebagai metode istinbath hukum, dengan alasan:

- a. Hasil induksi terhadap ayat atau hadith menunjukkan bahwa setiap hukum mengandung kemaslahatan bagi umat manusia.
- b. Kemaslahatan manusia akan senantiasa dipengaruhi perkembangan zaman, dan lingkungan mereka sendiri. Apabila syari'at Islam terbatas pada hukum-hukum yang ada saja, akan membawa kesulitan.

#### **D. Objek Masalah Mursalah**

Adapun yang menjadi objek masalah mursalah adalah kejadian atau peristiwa yang perlu ditetapkan hukumnya, tetapi tidak ada satupun *nash* (Al-Qur'an dan Hadits) yang dapat dijadikan dasarnya. Prinsip yang disepakati oleh kebanyakan pengikut madzhab yang ada dalam fiqih, menurut Imam Al-Qrafi Ath-Thusi menjelaskan bahwa masalah mursalah itu sebagai dasar untuk menetapkan hukum dalam bidang *mu'amalah* dan semacamnya, sedangkan dalam soal ibadah adalah Allah SWT. yang menetapkan hukumnya, karena manusia tidak sanggup mengetahui dengan lengkap hikmah ibadah itu.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Totok Jumantoro, *Kaidah Ushul Fikih* (Jakarta: Amzah, 2009), 79.

<sup>38</sup> Totok Jumantoro, *Kaidah Ushul Fikih* (Jakarta: Amzah, 2009), 81.

### **BAB III**

#### **KEKUATAN HUKUM SURAT EDARAN DALAM PENANGANAN COVID-19 PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**

##### **A. Kekuatan Hukum Surat Edaran Dalam Penanganan Covid-19 Yang Tidak Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.**

Sebagai sebuah negara hukum, seyogyanya maka seluruh aspek dalam berbagai bidang termasuk bidang kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan dan pemerintahan haruslah senantiasa berdasarkan atas hukum (*legal order*). Sebagai konsekuensi pengejawantahan negara hukum tersebut adalah tatanan yang tertib termasuk dalam aspek peraturan perundang-undangan. Dalam praktek bernegara, setiap peran dalam pemerintahan haruslah selalu mematuhi sistem, tata cara, asas, penyusunan, pemberlakuan atau penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan semakin cepatnya perkembangan praktek kenegaraan, seringkali pejabat/ badan negara menempuh kebijakan tertentu sehingga memunculkan berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan perundang-undangan. Bentuk-bentuk aturan tertulis tersebut antara lain, petunjuk pelaksanaan, pedoman, instruksi sampai pada surat edaran. Produk-produk kebijakan seperti ini disebut sebagai peraturan kebijakan.<sup>39</sup>

Secara umum fungsi peraturan perundang-undangan terdiri dari 2 macam fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal merupakan fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme sistem hukum dan

---

<sup>39</sup> Bagir Manan dan Kunta Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), 171.

kepastian hukum. Sedangkan fungsi eksternal terdiri dari fungsi untuk melakukan perubahan, stabilitas dan kemudahan.<sup>40</sup>

Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan demi mewujudkan tatanan tertib perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari UUD NKRI Tahun 1945, Tap MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Perda Provinsi dan Perda (Kab/Kota)).<sup>41</sup>

Bagi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang bermaksud mengatur dan mengikat masyarakat demi tujuan penanganan pandemi hanya dengan menggunakan surat edaran tentunya tidak tepat. Karena bila tujuannya untuk menjangkau mengatur banyak orang dan mengikat peraturan tentunya surat edaran tidak akan dapat melakukan hal demikian. Jika mau mengikat masyarakat yang mau diatur seharusnya menggunakan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan bersifat umum, maka peraturan tersebut pun masih bersifat abstrak.<sup>42</sup>

Permasalahan 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

---

<sup>40</sup> Made Nurmawati dan I Gede Marhaendra Wiji Atmaja, *Pengembangan Mata kuliah Hukum Perundang-undangan*, (Denpasar: Fakultas Hukum Udayana), 2017, 3.

<sup>41</sup> Undang- undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1)

<sup>42</sup> Bagir Manan dan Kuntagna Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), 123.

edaran yang mengikat banyak orang. Surat edaran diterbitkan karena dalam faktor keadaan yang mendesak. Bahkan pemerintah tidak memilih penggunaan instrumen 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 jika dikaitkan dengan tata naskah dinas setiap lembaga pemerintah memasukan jenis surat edaran sebagai bagian tata naskah dinas instansi masing-masing yang memiliki tujuan hanya untuk menghimbau. 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.<sup>43</sup>

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 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.

Hal ini dinyatakan dalam definisi Naskah Dinas adalah Naskah Dinas adalah informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan diterima oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan. Menurut peraturan ANRI ini, surat edaran merupakan naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Surat edaran bukan termasuk produk hukum, merujuk buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas yang diterbitkan oleh KeMenpanRB dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 80 Tahun 2012, bahwa surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Maka relevan dengan kondisi ketika dilanda pandemi covid-19. Persoalan penggunaan surat edaran untuk mengikat masyarakat menjadi lebih tidak tepat, ketika sebuah

---

<sup>43</sup> 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.

lembaga yang tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, malah membentuk surat edaran yang mengikat banyak orang.

Pemerintah dalam mengatasi persoalan pandemi covid-19 ini memang pada akhirnya pemerintah seringkali mengeluarkan berbagai produk hukum baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun nampaknya pemerintah daerah seakan lebih dituntut bergerak progresif melindungi dan melayani masyarakat dari wabah pandemi covid-19.

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.

Mengingat dengan kondisi tertentu seperti covid-19 yang memaksa adanya diskresi. Dengan memaknai diskresi tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang pemerintah yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas dengan pertimbangannya sendiri dan tanggung jawab atas tindakan tersebut<sup>44</sup>. Pilihan hukum yang dipakai sebagian kepala daerah adalah menetapkan peraturan kepala daerah, yang prosesnya lebih cepat dibanding harus membentuk Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD.

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 adanya substansi yang

---

<sup>44</sup> Andi Safriani, *Hukum Administrasi Negara* (Makassar: Alauddin University Press, 2013), 202.

mengatur. Bertepatan dengan adanya wabah covid-19 sehingga pemerintah menerbitkan surat edaran tentang penanganan covid-19 di tengah pandemi wabah covid-19 yang merupakan sebuah aturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat negara ditujukan untuk memperjelas dan memberi petunjuk cara untuk melaksanakan penanganan covid-19 yang dianggap penting dan mendesak yang belum pernah terjadi atau tidak jelas aturannya di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surat edaran memiliki derajat lebih tinggi dari surat biasa karena memuat petunjuk serta penjelasan mengenai hal-hal apa yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Penerbitan surat edaran harus memperhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya, yaitu:

1. Hanya diterbitkan karena dalam keadaan mendesak.
2. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh untuk ditafsirkan.
3. Substansi tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan.
4. Dapat dipertanggung jawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Surat edaran diklasifikasikan kedalam bentuk *quasi legislation* yang berisi norma-norma aturan yang bersifat administratif.<sup>45</sup> Surat edaran bukan merupakan norma hukum yang mengikat, akan tetapi sebatas surat internal yang mengikat kalangan tertentu. Dalam hal ini terdapat produk-produk peraturan kebijakan (*beleidregel, policy rule*) yang tidak terlepas dari *freies ermessen* yang merupakan wewenang pejabat atau lembaga tata usaha negara terkait merumuskan suatu

---

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 393.

kebijakan.<sup>46</sup> Adanya *freies ermessen*, pemerintah memiliki kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan yang bersifat internal maupun umum, termasuk penanganan covid-19.

Pejabat atau Lembaga tata usaha negara diberikan *freies ermessen* guna mengambil tindakan cepat untuk menyelesaikan suatu masalah penting yang terjadi secara mendesak atau tiba-tiba dan belum adanya peraturan yang mengatur seperti wabah pandemi covid-19. *Freies ermessen*<sup>47</sup> merupakan salah satu sarana yang memberikan pejabat administrasi untuk bergerak atau melakukan tindakan tanpa sepenuhnya terikat pada peraturan perundang-undangan.

Penerbitan surat edaran tentang penanganan covid-19 merupakan sebagai wujud suatu pelaksanaan dan penggunaan kewenangan, maka surat edaran tetap diakui keberadaannya akan tetapi bukanlah sebagai bagian dari tata hukum Indonesia yang sesuai didalam hierarki peraturan perundang-undangan, karena surat edaran berlaku dan ditujukan untuk kepentingan internal bukan untuk kepentingan umum.

Surat edaran tentang penanganan pandemi covid-19 berfungsi untuk memberikan petunjuk atau menjelaskan tentang pelaksanaan dan cara tertentu untuk melaksanakan hal yang dianggap penting dan mendesak kepada masyarakat dengan harapan mengurangi dan menanggulangi masyarakat dari terjangkit covid-

---

<sup>46</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005) 6.

<sup>47</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, (Bandung: Universitas Padjajaran, 1996), 205.

19. Hal ini merupakan bagian dari penyelenggaraan penegakan hukum haruslah mengacu pada moral hukum itu sendiri yang merupakan bagian intrinsik dari hukum. Karena sejatinya, moral hukum inilah yang menjadi landasan pada penegakan hukum (*law enforcement*).<sup>48</sup>

Kepatuhan masyarakat tidak dapat diharapkan jika instrument hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak tepat. Hal ini sesuai dengan beredarnya surat edaran yang mengandung larangan dan sanksi, sehingga masyarakat melanggar ketentuan tersebut karena pada dasarnya surat edaran hanyalah berisi himbauan. Penggunaan surat edaran yang bermasalah juga berpotensi mengakibatkan tumpang tindih antar kementerian/lembaga yang mengeluarkan.

Permasalahan ini mengakibatkan kebingungan pada aparat pengawas dan publik yang menjalankan. Penggunaan instrumen hukum berbentuk surat edaran cukup banyak untuk penanganan pandemi covid-19. 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.<sup>49</sup>

Surat edaran biasanya digunakan oleh pejabat pemerintahan untuk memberitahukan kepada jajaran dibawahnya mengenai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Sedangkan petunjuk operasional memuat berbagai cara teknis administratif dan operasional mengenai tugas tertentu. Namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan

---

<sup>48</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Prenada Media, 2009) 50.

<sup>49</sup> 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 9 Mei 2022)

penerbitannya:

- a. Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak.
- b. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan.
- c. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Penggunaan surat edaran menjadi pilihan instrument hukum yang diambil pemerintah. Tim gugus tugas percepatan 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. Terhitung Tim gugus tugas percepatan penanganan covid-19 telah mengeluarkan 141 surat edaran sampai saat ini.<sup>50</sup> Tim gugus tugas bukanlah merupakan lembaga pemerintahan permanen layaknya sebuah lembaga pemerintah dan lembaga non-struktural.

Tim gugus tugas penanganan covid-19 ini tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, apalagi membentuk surat edaran yang mengikat masyarakat. Misalnya *Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19*<sup>51</sup> yang berisi substansi tidak sekedar menghimbau, namun juga mengatur. Maka dari itu, peneliti telah

---

<sup>50</sup> Regulasi <https://covid19.go.id/> (Diakses 9 Mei 2022)

<sup>51</sup> Se kasatgas 7 tahun 2020 *Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19* <https://jdih.maritim.go.id/> (Diakses 9 Mei 2022)

menemukan surat edaran penanganan covid-19 tidak sesuai dengan substansinya yakni:

1. Surat edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021.

Dasar hukum pemberlakuan PPKM di Provinsi Jawa Tengah adalah surat Gubernur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021. Secara materiil, surat edaran tersebut tidak berbeda jauh dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri. Perbedaan hanya terdapat pada optimalisasi tenaga ditingkat lokal seperti Satgas Jogo Tonggo, RT/RW, PKK Damawisma dan Linmas. Salah satu hal yang membedakan adalah surat edaran Gubernur Jawa Tengah tidak mencantumkan dasar hukum pembentukannya. Selain itu, surat edaran Gubernur Jawa Tengah juga tidak memerintahkan adanya penegakan hukum.

2. SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021

Sebagaimana produk hukum lainnya, surat edaran Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Masyarakat Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru di Provinsi Bali dibentuk berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021. Akan tetapi berbeda dengan peraturan lainnya, surat edaran Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021 mengatur tentang kewajiban-kewajiban bagi siapapun yang hendak memasuki wilayah Bali, antara lain harus menunjukkan surat keterangan hasil uji tes swab berbasis PCR maupun Rapid Test Anti-Gen. Padahal sebagai peraturan yang masih belum jelas kedudukannya, Surat Edaran selayaknya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Merujuk pada dasar hukum pemberlakuan SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021 yaitu Instruksi Menteri

Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 dan Pergub Bali Nomor 46 Tahun 2020, penulis tidak menemukan satupun Pasal yang mengatur tentang larangan bagi setiap orang untuk memasuki wilayah Bali tanpa surat keterangan hasil tes swab berbasis PCR atau tes rapid antigen. Mengingat surat edaran Gubernur Bali yang melarang siapapun masuk kewilayah Bali tanpa surat keterangan tes swab berbasis PCR atau rapid test antigen pada hakikatnya mempunyai kemiripan dengan pelaksanaan karantina wilayah yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan sehingga surat edaran Gubernur Bali dapat dikategorikan sebagai peraturan yang cacat materiil. Sehingga Mahkamah Agung berwenang mengujinya.

Hal tersebut tidak sejalan dengan prinsip surat edaran itu sendiri. Padahal surat edaran sebagai peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki dan kekuatan hukum yang jelas seperti pada Pasal 7 dan 8 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sedangkan secara formil, pembentukan setiap peraturan perundang-undangan yang menjadi salah satu langkah dalam penanganan covid-19 ini haruslah berdasar pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Hal tersebut penting, supaya dalam proses perancangan hingga pengesahan tiap peraturan tidak berlawanan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Hal ini penting, karena berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang, pembentukan peraturan pelaksana harus didasarkan pada peraturan lain yang lebih

tinggi. Peraturan kebijakan ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>52</sup>

Apabila surat edaran penanganan covid-19 tidak diterbitkan, menurut hemat penulis, Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan pada dasarnya sudah cukup jelas menerangkan tentang adanya perintah untuk melakukan isolasi, karantina wilayah, vaksinasi dan lain sebagainya untuk menghentikan penyebaran wabah yang terjadi di Indonesia. Mengingat surat edaran merupakan bagian dari peraturan kebijakan, yang tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang tercakup dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Kekuatan hukum yang jelas semacam inilah yang saat ini perlu diperhatikan bagi setiap *stakeholder* ketatanegaraan Indonesia dalam menyusun dan menetapkan suatu peraturan berkaitan dengan keekarantinaan kesehatan. Sehingga penggunaan surat edaran dapat diminimalisir sebagai instrument dalam penanganan covid-19. Dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, terdapat beberapa penanggulangan wabah antara lain:

- a. Karantina Wilayah.
- b. Karantina Rumah.
- c. Karantina Rumah Sakit.
- d. Pembatasan Sosial Berskala Besar.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 152.

<sup>53</sup> Hamzah and Yusdianto, "Information on Corona Virus Disease-19: Between the Public's Right and State's Interests," *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 3 (2020):820–27, [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3\(49\).15](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3(49).15).

Berlandaskan Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan diskresi sesuai dengan tujuan.<sup>54</sup> Menurut hemat penulis, pandemi covid-19 termasuk kondisi yang sesuai perlu adanya diskresi dengan menggunakan asas *freies ermessen* yang merupakan wewenang pejabat atau lembaga tata usaha negara terkait merumuskan suatu kebijakan<sup>55</sup>, dengan merujuk Pasal 1 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa diskresi adalah keputusan atau tindakan yang ditetapkan dan 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 adanya stagnasi pemerintahan.<sup>56</sup>

Hal tersebut dilandasi oleh nomenklatur “*Diskresi dilakukan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan*” secara jelas memaparkan bahwa diskresi lahir untuk mengatasi persoalan-persoalan mendesak dan tidak ditemukannya sarana hukum ataupun ketidakjelasan aturan ataupun peraturan tersebut tidak mengatur permasalahan tertentu sehingga pemerintah harus melakukan suatu tindakan “darurat” dan “cepat” untuk mengatasinya.<sup>57</sup>

Selanjutnya, untuk mengetahui kekuatan hukum surat edaran penanganan covid-19, penulis merujuk pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, hal

---

<sup>54</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>55</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta, Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005) 6.

<sup>56</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>57</sup> S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), 78.

tersebut telah tercatat pada Pasal 87 huruf a, e, dan f Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan 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 diartikan sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual dan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum serta berlaku bagi masyarakat umum.

Praktisnya, surat edaran yang memiliki materi muatan norma regeling dan *beschikking* sehingga dapat di uji oleh Mahkamah Agung. Oleh karena itu peneliti tidak menemukan kekuatan hukum surat edaran dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dibatasiya lingkup diskresi pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya pada keputusan dan tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berdampak pada ketiadaan regulasi (*kekosongan hukum*) yang mengakibatkan surat edaran penanganan covid-19 yang bagian dari peraturan kebijakan yang muatan materinya seharusnya terdapat dalam peraturan perundang undangan, namun pejabat pemerintahan menuangkannya dalam peraturan kebijakan, maka hal tersebut dapat diuji secara formal ke Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji Peraturan Perundang undangan di bawah Undang-Undang. Merujuk bahwa Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan atas inisiatifnya sendiri ketika dihadapkan pada persoalan

konkret yang mendesak untuk diambil sebuah keputusan atau tindakan.<sup>58</sup>

Merujuk dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang yang tidak mengatur surat edaran dalam hierarkinya. Akan tetapi jika terdapat surat edaran yang bermasalah, perlu dilakukan pengujian produk peraturan-undang yang merupakan mekanisme dalam menilai suatu produk hukum dengan batu uji peraturan peraturan-undang yang lebih tinggi secara hierarkis.<sup>59</sup>

Kekuatan hukum surat edaran dalam sistem ketatanegaraan dapat ditinjau melalui putusan Mahkamah Agung yang pernah menghasilkan putusan surat edaran dari Dirjen Minerba dan Panas Bumi yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung tepatnya surat edaran Dirjen Minerba dan Panas Bumi No.03E/31/DJB/2009 tentang perizinan pertambangan mineral dan batubara.<sup>60</sup> Hal ini berdasarkan bahwa walaupun surat edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan-undang, pertimbangan majelis hakim agung Mahkamah Agung menginterpretasikan bentuk surat edaran sebagai salah satu bagian dari peraturan-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 karena substansi Pasal 8 ayat (1) serupa dengan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 sehingga dapat diuji materiil.<sup>61</sup>

Lewat putusan Mahkamah Agung tersebut menegaskan bahwa surat edaran dapat dimintakan pengujian kepada Mahkamah Agung apabila dianggap

---

<sup>58</sup> Endrik Safudin, *Politik Hukum Diskresi di Indonesia: Analisis Terhadap Pembagian Kekuasaan antara Pemerintah dan Legislatif*, Kodifikasia, 1 (2020), 166.

<sup>59</sup> Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Peraturan-undang*. (Bandung, Nusamedia). 2011, 34.

<sup>60</sup> Direktori Putusan Mahkamah Agung di [www.mahkamahagung.go.id](http://www.mahkamahagung.go.id) (diakses 9 Mei 2022)

<sup>61</sup> Sekarang yang berlaku adalah undang-undang nomor 12 Tahun 2011

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni undang-undang. Maksudnya ialah bahwa jika terdapat surat edaran penanganan covid-19 yang telah disahkan, namun tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang bisa dikatakan sebagai surat edaran yang bermasalah, maka penyelesaiannya ialah dengan kewenangan uji materiil Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang telah diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 yang tidak hanya mengacu pada bentuk peraturan tersebut yaitu apakah memiliki bentuk esensial peraturan perundang-undangan, melainkan fokus kepada substansi peraturan tersebut.

Peraturan kebijakan dapat dibentuk dalam berbagai bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan.<sup>62</sup> Maka jika peraturan kebijakan substansinya bersifat mengatur sebagaimana peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah Agung berwenang untuk mengujinya. Jadi, surat edaran termasuk bentuk legislasi semu yang 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. Legislasi Semu ini lahir dari kuasa diskresi terhadap situasi yang darurat seperti pandemi covid-19.<sup>63</sup>

Merujuk dalam Pasal 7 ayat (1), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengakui jenis peraturan perundang-undangan lain yang mana dikenal dalam

---

<sup>62</sup> Victor Imanuel, *Konsep Uji Materiil* (Malang: Setara Press, 2013), 75.

<sup>63</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FHUII Press, 2012), 171.

praktek kehidupan bernegara dan berbangsa. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 8 ayat (1) merumuskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang di maksud dalam Pasal 7 ayat (1) terdiri dari peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, lembaga atau badan yang setingkat yang di bentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala desa atau yang setingkat.

Pada Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi yang mana dibentuk sesuai kewenangan. Menurut hemat penulis, dengan merujuk bahwa surat edaran diakui sebagai naskah dinas di lingkungan pemerintah daerah, serta menurut Pasal 15 huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah (Permendagri 54/2009). Surat edaran yang dimaksud ialah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan petunjuk cara hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak yang dimaksud adalah pandemi covid-19.

Pada praktiknya, kekuatan mengikat peraturan kebijakan sebenarnya telah mengalami perluasan. Hal ini sesuai dengan pandangan Bagir Manan bahwa surat edaran yang termasuk dalam peraturan kebijakan sebagai “peraturan” yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Alasannya, karena pembuat peraturan kebijakan

tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan.<sup>64</sup> Menurut hemat penulis, surat edaran dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum dengan berlandaskan peraturan menteri (Permendagri 54/2009) yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan selain yang di maksud dalam Pasal 7 ayat (1) yang tercantum dalam Pasal 8 Ayat (1) Nomor 12 Tahun 2011 yang sah secara konstitusional, walaupun surat edaran tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan, namun penggunaannya surat edaran menggunakan asas “*freies ermessen*” yang merupakan kewenangan pejabat atau lembaga negara dalam merumuskan suatu kebijakan dalam bentuk “*juridische regels*”. Jadi surat edaran dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum, apabila tidak keluar dari batas materiil, formil, dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia.

---

<sup>64</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987) 169-170.

**B. Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Surat Edaran Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasar Hierarki Norma Sebagaimana Yang Diatur Oleh Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan.**

Permasalahan yang kompleks timbul dari sebuah bencana nasional yang melanda yang terjadi di Indonesia saat ini yaitu dengan merebaknya covid-19 yang jelas berdampak pada masyarakat. Beberapa peraturan dan kebijakan yang muncul yang berkaitan dengan penanganan covid-19. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penanganan covid-19 yang terjadi di Indonesia dan mengacu pada asas keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi (*Salus Populi Suprema Lex Esto*) serta dihubungkan dengan data situasi kasus covid-19 di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut pemerintah menerbitkannya surat edaran yang ditujukan kepada seluruh masyarakat yang ada di ruang lingkupnya masing-masing. Tujuan pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut adalah untuk melindungi seluruh masyarakat dari covid-19 dan juga sebagai usaha pemerintah untuk mencegah penyebaran covid-19. Dengan adanya surat edaran ini tentu memberikan sebuah kemanfaatan dan sekaligus menghindarkan dari kemafsadatan bagi masyarakat.

Adanya surat edaran ini memberikan masalah yang berarti mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan atau menolak *mafsadah* (kerusakan).<sup>65</sup> Mafsadah yang dapat dihindari adalah terhindarnya masyarakat dari

---

<sup>65</sup> Amin Farid, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam* (Semarang: Walisongo Press, 2008), 15.

kerumunan yang jelas resiko terpaparnya covid-19 menjadi sangat tinggi. Karena surat edaran ini akan berdampak pada masyarakat umum, maka surat edaran ini dikategorikan sebagai *masalah ammah*.

Selanjutnya, dalam Hukum Islam suatu hal yang baru dan memang tidak ada dasar hukum atau dalil pasti yang mengaturnya diukur dengan sejauh mana kemanfaatan yang ditimbulkan oleh perkara tersebut yang disebut, dan seberapa besar mafsadah yang dihilangkan atau dapat di hindari dan tentunya tidak bertentangan dengan hukum yang telah ada inilah yang dimaksud dengan masalah mursalah.

Dilihat dari pengertian tersebut keberadaan surat edaran penanganan covid-19 ini, ditinjau dari masalah mursalah tentu sesuai dengan pandangan masalah mursalah tersebut bahwa surat edaran penanganan covid-19 adalah hal baru yang dibentuk atas dasar stagnansi peraturan perundang-undangan dan permasalahan di lingkungan masyarakat akibat covid-19 ini, agar masyarakat bisa terpenuhi haknya dengan aman, selamat dan terhindar dari resiko terpaparnya covid-19.

Setiap aturan hukum yang dimaksudkan untuk terjaga dan terpeliharanya lima prinsip dasar kehidupan manusia *al-kuliyat al-khams* sebagai tujuan ditetapkannya hukum, yaitu *hifzu din* (perlindungan terhadap agama), *hifz al-nafs* (perlindungan terhadap jiwa), *hifz 'aql* (perlindungan terhadap akal), *hifz nasl* (perlindungan terhadap keturunan), *hifz mal* (perlindungan terhadap harta) dengan menghindarkan dari hal-hal yang merusak dan membahayakan disebut *masalahah*. Ditakar melalui syarat masalahah mursalah maka dapat dimasukan kedalam seluruh syarat yang ada dalam masalahah mursalah.

Syarat yang pertama masalah haruslah merupakan masalah yang bersifat nyata bukan hanya sebatas dugaan. Begitulah yang diberikan oleh pemerintah untuk masyarakat, dengan menerbitkan surat edaran maka masyarakat dapat merasakan manfaat yang nyata dari adanya surat edaran yaitu mendapatkan himbauan terhadap seluruh kegiatan di lingkungan masyarakat seperti dengan adanya *physical distancing*. Sehingga, masyarakat juga mendapatkan jaminan atas diri mereka bisa terhindar dari adanya covid-19 karena adanya himbauan tersebut dapat dijadikan sebagai dasar pijakan dalam mewujudkan kemaslahatan yang dibutuhkan manusia dari menghindarkan mereka dari kemadharatan<sup>66</sup>.

Syarat yang lain yaitu masalah tersebut bersifat umum dan masalah tersebut tidak bertentangan dengan dalil hukum yang sudah ada. Masalah bersifat umum maksudnya masalah tersebut tidak hanya dapat dirasakan oleh satu orang atau orang tertentu saja akan tetapi dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat secara umum. Imam al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya masalah itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat atau keuntungan dan menjauhkan kemadharatan yang pada hakikatnya adalah memelihara tujuan syara' dalam menetapkan hukum.<sup>67</sup>

Masalah mursalah merupakan konsep dasar yang tepat diambil untuk dilahirkannya surat edaran ini untuk melindungi keselamatan jiwa bagi seluruh masyarakat sebagai usaha pemerintah dalam penanganan covid-19. Hal tersebut bisa diteguhkan dengan terletak pada *al-kuliyat al-khams*, bahwa dari aspek

---

<sup>66</sup> Firdaus, *Metode Mengkaji dan Memahami Hukum Islam Secara Komprehensif*, (Jakarta: Zikrul Hakim 2004), 84-87.

<sup>67</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2008), 324.

terpeliharanya kewajiban menjalankan *syari'at hifz al-nafs* diwujudkan dengan dilindunginya jiwa manusia dari perluasan wabah covid-19. Jika status halal seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya menjadi bentuk perlindungan terhadap agama maka juga berkaitan dengan menjaga jiwa. Karena itu terpenuhilah perwujudan adanya unsur *hifz al-nafs* dalam surat edaran. Begitu juga dengan *hifz 'aql*, akan saling berkaitan dengan *hifz al-nafs* sendiri. Dilihat dari segi kepentingan kemaslahatan, para ulama *ushul fiqh* mengategorikan kepentingan manusia menjadi 3 tingkatan, yaitu: *daruriyah*, *hajiyyah* dan *tahsiniyah*.

Dikeluarkannya surat edaran dapat dikategorikan sebagai *masalah daruriyah* karena terkait dengan kemaslahatan yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia, sebagai aturan yang menjaga keselamatan jiwa masyarakat. Hal ini sesuai dengan pernyataan Imam Al-Ghazali yang mensyaratkan kemaslahatan yang dapat dijadikan hujjah dalam *meng-istimbathkan* hukum, antara lain;

- a. Masalah itu sejalan dengan jenis tindakan-tindakan *syara'*.
- b. Masalah itu tidak meninggalkan atau bertentangan dengan *nash syara'*.
- c. Masalah itu termasuk kedalam kategori masalah yang *dharuri*, baik menyangkut kemaslahatan pribadi maupun kemaslahatan orang banyak dan universal, yang berlaku sama untuk semua orang.<sup>68</sup>

Surat edaran merupakan suatu produk peraturan kebijakan atau diskresi yang hanya berisikan petunjuk teknis dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat seperti halnya peraturan perundang-undangan. Surat edaran tidak termasuk dalam

---

<sup>68</sup> Totok Jumentoro, *Kaidah Ushul Fikih* (Jakarta: Amzah, 2009), 79.

jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Materi muatannya pun tidak seperti halnya materi muatan peraturan perundang-undangan. Sehingga tidak dapat digolongkan ke dalam produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) seperti halnya peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada pengertian tersebut, peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran tersebut berdasarkan kemaslahatan untuk semata-mata dimaksudkan untuk mencari kemaslahatan manusia. Artinya, dalam rangka mencari sesuatu yang menguntungkan, dan juga menghindari kemudharatan manusia yang bersifat sangat luas. Masalah itu merupakan sesuatu yang berkembang berdasar perkembangan yang selalu ada di setiap lingkungan. Mengenai pembentukan hukum ini, terkadang tampak menguntungkan pada suatu saat, akan tetapi pada suatu saat yang lain justru mendatangkan mudharat. Begitu pula pada suatu lingkungan terkadang menguntungkan pada lingkungan tertentu, tetapi mudharat pada lingkungan lain.

Beberapa ulama ahli ushul fiqh dalam menetapkan suatu hukum atau dalam menggali (*istinbat*) sebuah hukum tentu mempertimbangkan suatu alasan baik secara filosofis, sosiologis maupun efek dari pada status hukum pada masalah-masalah yang akan dipecahkan kasus hukumnya. Dengan berpegang teguh pada dalil-dalil *Nash qat'i* yaitu al-Qur'an dan Hadits serta konsensus para ulama (*ijma'*) dan analogi, sehingga produk hukum yang akan dimunculkan ke permukaan ialah produk hukum yang kompatibel dan diakui validitasnya. Tujuan dikeluarkannya surat edaran tentang penanganan covid-19 mengacu pada asas keselamatan rakyat

merupakan hukum tertinggi (*Salus Populi Suprema Lex Esto*), sehingga surat edaran penanganan covid-19 berkaitan dengan kemaslahatan banyak orang yang dalam pandangan masalah mursalah disebut *Maslahah Ammah*.

Tentunya dalam keadaan yang memaksa (*force majeure*) hal itu dilakukan karena adanya covid-19 maka surat edaran penanganan covid-19 sejalan dengan adanya konsep *salus populi suprema lex esto* dan konsep *hifz al- nafs* dalam *ushul fiqh*. Ada tiga kategori tingkatan kebutuhan untuk mencapai kemaslahatan, yaitu pertama *Maslahah Daruriyyah*, *Maslahah Hajjiyyah*, *Maslahah Tahsiniyyah*.

Berdasarkan hal diatas dibentuknya peraturan ini termasuk *Maslahah Daruriyyah*, yakni termasuk dalam kebutuhan *Premier*, dimana tidak terwujudkannya kebutuhan ini akan mengancam keselamatan jiwa bagi masyarakat. Peraturan kebijakan dalam bentuk dibuat berdasarkan skala prioritas yang lebih penting yaitu dalam asas keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi (*Salus Populi Suprema Lex Esto*), yaitu lebih mendahulukan kepentingan yang sifatnya *daruriyyah* daripada mendahulukan kepentingan yang sifatnya *tahsiniyyah*.

Walaupun secara landasan hukum tidak mengikat karena tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan dan hierraki perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Akan tetapi, dengan adanya peraturan kebijakan ini diharapkan bisa menjadi metode penanganan covid-19 di Indonesia dengan berlandaskan asas keselamatan rakyat. Peneliti berpikir bahwa surat edaran penanganan covid-19 yang telah beredar selama ini dengan perspektif Masalah Mursalah merupakan bentuk *Maslahah Daruriyyah*.

### **C. Daya Ikat Surat Edaran Dalam Sistem Ketatanegaraan.**

Permasalahan mengenai surat edaran dalam penanganan covid-19 ini telah mengakibatkan kebingungan pada aparaturnya pengawas dan publik yang menjalankan. Surat Edaran sebagai peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki dan daya ikat (kekuatan hukum) yang jelas seperti pada Pasal 7 dan 8 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 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.<sup>69</sup>

Daya ikat suatu peraturan lahir ketika suatu peraturan itu telah diundangkan, karena pengundangan merupakan bentuk pengakuan terhadap kedaulatan rakyat itu sendiri. Negara harus memastikan bahwa peraturan yang dibuatnya untuk mengatur masyarakat demi mencapai cita-cita bersama harus diketahui lebih dahulu oleh masyarakat sebelum diberlakukan. Idealnya, setiap peraturan dibuat dengan kesepakatan bersama antara pemerintah dan wakil rakyat, dan kesepakatan itulah yang merupakan bentuk pengakuan negara terhadap kedaulatan rakyat. Namun perkembangan sistem perundang-undangan kita, telah menimbulkan banyaknya jenis-jenis peraturan pelaksanaan yang ditetapkan secara sepihak tanpa persetujuan wakil rakyat.

Pengundangan merupakan solusi untuk mengakomodir perkembangan sistem perundang-undangan kita yang tetap menjaga pengakuan terhadap kedaulatan rakyat itu. Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan, diantara pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Bagir Manan, surat edaran yang termasuk dalam peraturan kebijakan sebagai “peraturan” yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum,

---

<sup>69</sup> Indonesia, Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7 dan Pasal 8

tetapi mengandung relevansi hukum. Alasannya, karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan.<sup>70</sup> Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri.

Oleh karena itu agar surat edaran diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat maka pembentukan surat edaran harus diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terdapat dalam Pasal 7 (ayat) 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang memerintahkan pembentukan surat edaran. Surat edaran sendiri tidak memuat elemen penguat sebagai landasan hukum pembentukan surat edaran tersebut.

Mengingat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan menerbitkan sejumlah peraturan yang berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk dalam kategori “Peraturan Perundang-undangan” baik berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan sejumlah kebijakan baik dalam bentuk Instruksi maupun surat edaran dalam rangka penanganan pandemi covid-19.

Maka surat edaran dapat dikatakan memiliki daya ikat dalam sistem ketatanegaraan dengan mengacu terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Padahal berdasarkan Pasal 7 ayat (1)

---

<sup>70</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987) 169-170.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan kebijakan pemerintah termasuk dalam kategori Keputusan Pejabat TUN bukan peraturan (*regeling*). Hal tersebut disepakati oleh Bagir Manan yang menyebutkan bahwa instruksi termasuk dalam kebijakan bukan peraturan. Oleh karena itu, menempatkan daya ikat surat edaran dalam peraturan yang lain yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan sesuatu yang keliru.<sup>71</sup> Jadi, daya mengikatnya surat edaran tidak mengikat secara umum, namun pada umumnya peraturan kebijakan dianggap sebagai aturan umum yang mengikat eksternal bagi segala pihak yang terlibat pada muatan materi yang ada pada surat edaran.

---

<sup>71</sup> Ridwan HR, Despan Heryansyah, SHI., MH., and Dian Kus Pratiwi, SH., MH., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari hasil uraian diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kekuatan hukum surat edaran dalam penanganan covid-19 yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia ialah berfungsi untuk mengatur, melarang, memberi batasan dan pengecualian, seyogyanya pemerintah dapat memakai instrumen peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum dan hierarki yang jelas. Oleh karena itu, surat edaran sebagai peraturan kebijakan sekedar himbauan kepada masyarakat. Maka surat edaran dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum apabila tidak keluar dari batas materiil, formil, dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia yang tercantum dalam dengan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.
2. Pandangan Masalah Mursalah terhadap surat edaran dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasar hierarki norma sebagaimana yang diatur oleh Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan ialah dengan adanya surat edaran penanganan covid-19 memberikan sebuah kemanfaatan dan sekaligus menghindarkan dari kerugian bagi masyarakat. Adanya surat edaran ini memberikan masalah yang berarti mendatangkan kebaikan atau yang

membawa kemanfaatan dan atau menolak kerugian(*mafsadah*). Mafsadah yang dapat dihindari adalah terhindarnya masyarakat dari kerumunan yang jelas resiko terpaparnya covid-19 menjadi sangat tinggi. Dibentuknya peraturan ini termasuk *Maslahah Daruriyyah*, dimana tidak terwujudkannya kebutuhan ini akan mengancam keselamatan jiwa bagi masyarakat. Kepentingan yang sifatnya *daruriyyah*, lebih utama daripada mendahulukan kepentingan yang sifatnya *tahsiniyyah*. Dengan adanya peraturan kebijakan ini diharapkan bisa menjadi metode penanganan covid-19 di Indonesia dengan berlandaskan asas keselamatan rakyat.

## **B. Saran**

1. Bagi pemerintah dan pejabat yang berwenang dalam merumuskan suatu kebijakan sebaiknya lebih berhati-hati dalam penggunaan surat edaran dalam penanganan covid-19 agar sesuai dengan hakikat surat edaran itu sendiri, dengan menghasilkan peraturan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, khususnya mengacu pada Undang-Undang administrasi Negara, serta agar tidak menimbulkan permasalahan hukum, terutama mengenai kekuatan hukum surat edaran yang telah beredar sesuai dengan kemaslahatan masyarakat yang telah peneliti uraikan dalam penelitian ini.
2. Bagi pihak pemerintah untuk melakukan analisis yang tepat terhadap muatan atau substansi penjelasan dalam surat edaran penanganan covid-19 sehingga dapat dipahami dengan jelas, dan memberikan sosialisasi kepada masyarakat berupa sosialisasi mengenai kedudukan dan fungsi surat edaran.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Al-Buti, Sa'id Ramadan. *Dawabit al-Maslahah fi al-syariri'ah al-Islamiyah*, (Kairo; Dar al Fikr, 2005)
- Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min 'Ilm al-Ushul, Juz I*, Beirut, Libanon : Muassasah al-Risalah. 1997
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika 2018.
- Arifin, Miftahul. A. Faishal Haq. *Ushul Fiqh: Kaidah-kaidah Penetapan Hukum Islam*. Surabaya: Citra Media, 1997
- Asshiddiqie, Jimly. M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995
- Dahlan, Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2016
- Farih, Amin. *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. Semarang: Walisongo Press, 2008
- Firdaus, *Metode Mengkaji dan Memahami Hukum Islam Secara Komprehensif*, Jakarta: Zikrul Hakim, 2004
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Gadjah mada University Pers, 2005
- Hanafi, A., *Ushul Fiqh*. Jakarta: Wijaya, 1989

- Haroen, Nasrun. *Ushul Fiqh I*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997
- Hasbiyallah. *Fiqh dan Ushul Fiqh*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Offset, 2013
- Huda, Ni'matul. Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusamedia, 2011
- Immanuel, Victor. *Konsep Uji Materil*. Malang: Setara Press: 2013
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003
- Jumantoro, Totok. *Kaidah Ushul Fikih*. Jakarta: Amzah, 2009
- Lubis, M. Solly, *Kebijakan Publik*, Bandung: Mandar Maju, 2007
- Manan, Bagir. Kunta Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997
- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: FHUII Press, 2012
- Marzuki, Mahmud Peter, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2014
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Prenada Media, 2009
- Nurmawati, Made. I Gede Marhaendra Wiji Atmaja, *Pengembangan Mata kuliah Hukum Perundang-undangan*. Denpasar: Fakultas Hukum Udayana, 2017
- Penyusun, Tim. *Pedoman Karya Ilmiah*, Malang: Fakultas Syariah, 2015
- Purbacaraka, Purnadi. Soerjono Soekanto. *Perihal Kaidah Hukum*, Bandung, Alumni, 1982
- Safriani, Andi. *Hukum Administrasi Negara*. Makassar: Alauddin University Press, 2013

- Shidiq, Sapiudin. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2011
- Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2005
- Samidjo, *Ilmu Negara*. Bandung: Armico, 1986
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 1990
- Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqih*. Bandung: Pustaka Setia, 1999
- Syamsuddin, Aziz. *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Syarifudin, Amir. *Ushul Fiqh Jilid .*, Jakarta: Kencana, 2008
- Syuhudi, Ichsan. *Media Komunikasi Dan Kajian Hukum Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Pekalongan: Pena Justisia, 2017.
- Umam, Khairil. *Ushul Fiqih*. Bandung: CV.Pustaka Setia, 1998
- Zainy, Muhammad Ma'shum. *Ushul Fiqh*. Jombang: Darul Hikmah, 2008

## **Jurnal**

- Disantara, F. P. "Aspek Imunitas Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019,"  
 Istinbath : Jurnal Hukum, vol. 17, no. 1, pp. 65–82, 2020,  
 doi:<https://doi.org/10.32332/istinbath.v17i1.2049>.
- Hamzah and Yusdianto, "Information on Corona Virus Disease-19: Between the Public's Right and State's Interests," *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 3 (2020):820–27,  
[https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3\(49\).15](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3(49).15).
- Haris, K., Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) dalam pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan. *Jurnal Yuridika*. Vol 30. No. 1 januari 2015.

HR, Ridwan. Despan Heryansyah, SHI., MH., and Dian Kus Pratiwi, SH., MH.,  
“Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam  
Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*  
25, no. 2 (2018): 339–58, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>

Liddell, K., J. M. Skopek, S. Palmer, S. Martin, J. Anderson, and A. Sagar, “Who  
Gets the Ventilator? Important Legal Rights in a Pandemic”. *Journal of  
Medical Ethics*, vol. 46, no. 7, pp. 421–426, Jul. 2020, doi:  
<https://doi.org/10.1136/medethics-2020-106332>

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/](http://puskapsi.fh.unej.ac.id/kedudukan-surat-edaran-sebagai-produk-hukum-dalam-penanggulangan-covid-19/) (Diakses 9 Mei  
2022)

Safudin, Endrik. “Politik Hukum Diskresi di Indonesia: Analisis Terhadap  
Pembagian Kekuasaan antara Pemerintah dan Legislatif” *Jurnal Kodifikasia*,  
1. 2020

### **Peraturan Perundang-Undangan**

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

Surat Edaran Kepala Satuan Tugas Nomor 7 tahun 2020 tentang Kriteria dan  
Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru menuju  
Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19,  
<https://jdih.maritim.go.id>. Diakses 9 Mei 2022

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601)

**Skripsi/Tesis/Disertasi**

Lukman, Marcus. “Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional”. *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjajaran, 1996.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



**Nama** : Achmad Nur Ivandi Zakariyah

**Tempat, Tanggal lahir** : Sidoarjo, 28 Mei 2000

**Alamat** : Dsn. Kedung Bahak RT 18 RW 08  
Ds. Kedung Rejo Kec. Jabon, Kab.  
Sidoarjo, Jawa Timur 61276

### **Riwayat Pendidikan**

**(Formal)** :- Madrasah Ibtidaiyah (MI) Miftahul  
Ulum  
- Sekolah Menengah Pertama  
(SMP) Miftahul Ulum  
- Sekolah Menengah Atas (SMA)  
Sekolah Menengah Atas Negeri 1  
Bangil, Pasuruan



GUBERNUR JAWA TENGAH

Semarang, 8 Januari 2021

Nomor : 443.5/0000429  
Sifat : Segera  
Lampiran :  
Hal : Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dan Antisipasi Peningkatan Kasus Covid-19 di Jawa Tengah.

Kepada  
Yth.: 1. Kepala Kepolisian Daerah Jawa Tengah;  
2. Panglima Kodam IV Diponegoro;  
3. Bupati/Walikota Se-Jawa Tengah.

TEMPAT

Dalam rangka mengantisipasi peningkatan kasus baru dan Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Jawa Tengah serta berdasarkan Inmendagri nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), bersama ini disampaikan hal-hal sebagai berikut :

1. Bupati/Walikota di wilayah :
  - a. Semarang Raya (Kota Semarang, Kota Salatiga, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Demak, Kabupaten Grobogan);
  - b. Banyumas Raya (Kabupaten Banyumas, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Banjarnegara dan Kabupaten Kebumen);
  - c. Solo Raya (Kota Surakarta, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Wonogiri);
  - d. Kota Magelang, Kabupaten Kudus, Kabupaten Pati, Kabupaten Rembang, dan Kabupaten Brebes;untuk melakukan pengaturan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat mulai tanggal 11 Januari sampai dengan 25 Januari 2021 dengan berpedoman pada Inmendagri Nomor 1 Tahun 2021.
2. Bupati/Walikota se-Jawa Tengah diminta agar :
  - a. Meningkatkan ketersediaan Tempat Tidur (TT) ICU dan TT Isolasi untuk penanganan Covid-19 di Rumah Sakit baik milik pemerintah maupun swasta minimal 30% dari ketersediaan TT saat ini, dengan ketentuan setiap Kabupaten/Kota wajib menyediakan TT ICU minimal 15 TT untuk Covid-19;
  - b. Melakukan penguatan protokol kesehatan berupa operasi kedisiplinan dan konsistensi masyarakat dalam menjalankan 3M dan 3T secara tepat sasaran melalui:
    - 1) Peningkatan operasi yustisi dengan melibatkan Satpol PP, TNI Polri dan instansi terkait (Disporapar, Disperindag, DiskopUMKM, Disnakertrans, Dishub, dll);
    - 2) Penegakan protokol kesehatan pada level rumah tangga dengan melibatkan aparat Desa/ Kelurahan dan relawan desa (Satgas Jogo Tonggo, RT/RW, PKK Dasawisma, Linmas, dll);

Jalan Pahlawan Nomor 9 Telpon. 8311174 (20 saluran) Faximile 8311266  
Semarang Kode Pos 50243

- 3) Peningkatan peran Jogo Tonggo untuk mendukung fungsi Puskesmas dalam pelaksanaan 3T dan promosi kesehatan.
  - c. Meningkatkan jumlah tenaga kesehatan utamanya perawat dan dokter sesuai dengan kebutuhan masing - masing wilayah berdasarkan kasus *Covid-19* di wilayahnya melalui:
    - 1) Penyediaan tenaga kesehatan dapat bekerjasama dengan organisasi profesi (IDI, PPNI, PATELKI dan organisasi profesi lainnya);
    - 2) Perekrutan dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan sumber anggaran yang ada seperti APBD, BLUD dan Pembiayaan Mandiri.
  - d. Agar seluruh Rumah Sakit di wilayah saudara, baik yang rujukan *Covid-19* maupun yang bukan rujukan *Covid-19*, untuk menerapkan tatalaksana covid sesuai pedoman yang berlaku.
  - e. Memastikan kesiapan segala sesuatu yang terkait dengan pelaksanaan vaksinasi (*Cold Chain*/rantai dingin, fasilitas kesehatan mampu vaksinasi, tenaga vaksinator, sasaran vaksinasi, antisipasi Kejadian Ikutan Pasca Imunisasi/KIPI dan sosialisasi yang masif kepada sasaran vaksinasi) untuk menghindari terjadinya penolakan vaksinasi.
3. Kepada Panglima Komando Daerah Militer IV Diponegoro dan Kepala Kepolisian Daerah Jawa Tengah dimohon bantuannya untuk mendukung penanganan pengendalian *Covid-19* sesuai kewenangan.

Demikian atas perhatiannya dan untuk ditindaklanjuti.



TEMBUSAN :

1. Menko Perekonomian RI;
2. Menko Maritim dan Investasi RI;
3. Menteri Dalam Negeri RI;
4. Wakil Gubernur Jawa Tengah;
5. Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah;
6. Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah;
7. Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Tengah;
8. Asisten Pemerintahan dan Kesra Sekda Provinsi Jawa Tengah;
9. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota Se Jawa Tengah;
10. Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah;
11. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota Se Jawa Tengah;