

KEDUDUKAN HUKUM SURAT EDARAN NO. 13 TAHUN 2021 TENTANG PENIADAAN MUDIK HARI RAYA IDUL FITRI TAHUN 1441 HIJRIAH DAN UPAYA PENGENDALIAN PENYEBARAN *CORONA VIRUSES DISEASE* (COVID-19) SELAMA BULAN SUCI RAMADHAN 1442 HIJRIAH

Maharani Nur Azizah

Program studi S1 Ilmu Hukum , Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya
maharani.17040704038@mhs.unesa.ac.id

Hananto Widodo

Program studi S1 Ilmu Hukum , Fakultas Hukum Universitas Negeri Surabaya
hanantowidodo@unesa.ac.id

Abstrak

Penerbitan SE Mudik 2021 bertujuan untuk mobilisasi selama kegiatan mudik pada taun 2021 berlangsung. Surat Edaran merupakan dokumen resmi yang berisi pemberitahuan, penjelasan, dan petunjuk pelaksanaan yang dibuat oleh pejabat berwenang dalam situasi penting dan mendesak berdasarkan prinsip *freies ermesen*. Untuk mewujudkan *freies ermesen* dalam menerbitkan surat edaran dapat dilakukan beberapa upaya, salah satunya yakni melalui diskresi berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Administrasi Pemerintahan. Membahas bagaimana kedudukan dan implikasi dari surat edaran, dengan tujuan untuk menelaah dan mengidentifikasi surat edaran. Jenis penelitian yang digunakan yakni penilitian normatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Bahan-bahan hukum yang didapat kemudian dikelola untuk menetapkan isu hukum, lalu melaksanakan studi pustaka untuk mencari apakah sesuai dengan isu yang diangkat. Selain itu dilakukan analisis data perspektif, mengukur penilaian tentang benar atau salah ataupun sesuatu yang seharusnya menurut hukum terhadap suatu fakta dari hasil penelitian. Hasil dari penelitian ditemukan bahwa surat edaran tidak termasuk dalam UU No. 12 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun peraturan kebijakan dan materi muatan SE hanya memuat himbauan atau pemberitahuan. SE mengikat selama terdapat payung hukum yang menanganinya seperti PP No. 12 Tahun 2020 dan Keppres No. 11 Tahun 2020. Implikasi SE Mudik 2021 dilihat dari substansinya sudah sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekejarantinaan Kesehatan, selain itu jika dilihat dari wewenang penerbitan SE Mudik 2021 diterbitkan oleh Satgas Covid-19 juga dapat dilihat melalui kegiatan-kegiatan selama mudik lebaran 2021. Surat Edaran tidak boleh bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan harus memberikan sebuah kemanfaatan dan tidak merugikan masyarakat.

Kata Kunci: Surat Edaran, Implikasi, AAUPB, Diskresi, Peraturan Kebijakan

Abstract

The issuance of the 2021 Homecoming Circular Letter aimed to manage mobility during the 2021 homecoming activities. A Circular Letter is an official document containing notifications, explanations, and implementation guidelines created by authorized officials in important and urgent situations based on the principle of **freies ermesen**. To implement **freies ermesen** in issuing a circular letter, several efforts can be made, one of which is through discretion based on Law Number 12 of 2011 concerning Government Administration. This study discusses the position and implications of the circular letter, aiming to review and identify the circular letter. The type of research used is normative research with a statutory approach and a conceptual approach. The obtained legal materials are then processed to establish legal issues, followed by a literature study to determine if they align with the raised issues. Additionally, perspective data analysis is conducted to assess the correctness or appropriateness according to the law regarding a fact from the research results. The research findings indicate that a circular letter is not included in Law No. 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation, but the policy regulations and content of the circular letter only contain appeals or notifications. A circular letter can be binding as long as there is a legal umbrella supporting it, such as Government Regulation No. 12 of 2020 and Presidential Decree No. 11 of 2020. The implications of the 2021 Homecoming Circular Letter, viewed from its substance, are in accordance with Law No. 6 of 2018 concerning Health Quarantine. Additionally, the authority to issue the 2021 Homecoming Circular Letter by the Covid-19 Task Force can be seen through the activities during the 2021 Eid homecoming. A Circular Letter must not contradict the hierarchy of legislation and should provide benefits without harming the public.

Keywords: Circular letter, Implication, General Principles of Good Governance, Discretion, Policy Regulations

1. PENDAHULUAN

Indonesia termasuk salah satu negara yang terkena imbas dari adanya pandemi Covid-19, dijumpai pertama kali pada bulan Maret tahun 2020 dan diberitakan langsung oleh Presiden Jokowi. Hal tersebut tentu saja mengalami lonjakan di hari, bulan berikutnya yang sangat signifikan karena penyebaran wabah Covid-19 yang relatif cepat. Persebaran ini membuat pemerintah mulai menerapkan kebijakan-kebijakan, seperti Pembatasan Sosial Bersekala Besar (PSBB), Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), dan lain sebagainya.

Dinamika pengaturan atau kebijakan di Indonesia terkait penanggulangan Covid-19 telah dilegitimasi oleh instrument hukum, antara lain Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nasional, Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Covid 19 Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan dan PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid 19.

Dampak pemberlakuan beberapa kebijakan di atas mengatur mengenai aktivitas Masyarakat selama wabah pandemi Covid-19. Banyaknya kebijakan-kebijakan yang diterbitkan dan diberlakukan, tentu memberikan dampak yang besar pada banyak sektor, terutama sektor sosial dan ekonomi. Pemberlakuan kebijakan seperti social distancing atau jaga jarak melalui PSBB, PPKM, dan lain-lain mengakibatkan pola aktivitas Masyarakat terbatas dan berubah, karena larangan untuk berkerumun dan menghadiri acara-acara termasuk beribadah. Setidaknya terdapat 82 kebijakan mengenai PPKM. Berbeda dari tahun sebelumnya, pengendalian terakrit lerangan mudik tahun ini lebih berikat dan lebih terkendali.

Mudik lebaran dapat menjadi salah satu factor munculnya cluster Covid-19, karena dapat menimbulkan kerumunan atau berkumpulnya Masyarakat. Pelarangan mudik lebaran dilakukan bertujuan sebagai pemutus rantai penyebaran Covid-19, sehingga pemerintah membuat surat edaran yang menjadi dasar hukum pelarangan mudik lebaran tahun 2021. Tujuan terbitnya SE Mudik 2021 yang diterbitkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 (Satgas Covid-19) yakni untuk memperhatikan mobilitas Masyarakat yang berpotensi dapat menimbulkan kasus-kasus terkonfirmasi positif baru antardaerah sebagai akibat dari aktivitas selama periode pra dan pasca mudik lebaran.

Hakikatnya, SE Mudik 2021 merujuk pada Undang-Undang Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (berikutnya disebut dengan UU KK), yang Dimana dalam SE Mudik 2021 tersebut diterbitkan dengan maksud untuk mengatur berkenaan dengan persyaratan administrative bagi para pelaku yang melakukan perjalanan antardaerah dalam -dalam negeri- persyaratan perjalanan terdapat pada Pasal 38 Ayata (4) UU KK, yakni :

“Terhadap Awak, Personel, dan/atau penumpang yang tidak Terjangkit dan/atau tidak Terpapar dapat melanjutkan perjalanannya dan diberikan kartu kewaspadaan Kesehatan”

Penjelasan Pasal 38 ayat (4) UU KK istilah “kartu kewaspadaan kesehatan” merupakan kartu yang diserahkan kepada para pelaku perjalanan antardaerah sebagai alat tracking kasus penyakit. Selanjutnya, dalam Huruf G Protokol Angka 13 SE Mudik 2021 juga menjelaskan mengenai keberlakuan khusus pengetatan mobilitas Pelaku Perjalanan Dalam Negeri (selanjutnya disebut dengan PPDN) selama mudik lebaran berlangsung terdapat ketentuan-ketentuan, antara lain PPDN yang melakukan perjalanan menggunakan transportasi laut, udara, penyeberangan laut, transportasi darat pribadi, kereta api antarkota, memperlihatkan surat keterangan negative dalam kurun waktu 1x24 jam dan bagi PPDN transportasi darat umum akan dilakukan tes secara acak. Hal ini dapat dilihat bahwa *political will* pemerintah dalam kebijakan untuk melarang mudik lebaran tahun 2021 ditujukan guna menekan laju penyebaran Covid-19 dengan tetap menunjukkan atau melakukan ketentuan-ketentuan tertentu.

Konsekuensi dari sebuah negara hukum berdampak pada adanya legitimasi yang didasarkan atas hukum pada setiap aspek kehidupan dalam segala bidang kebangsaan, kemasyarakatan, sosial, budaya, dan bernegara; yang dilaksanakan berdasarkan sistem hukum nasional yang telah disepakati bersama. Sistem hukum nasional adalah salah satu refleksi dari cita hukum yang diinginkan dan dikembangkan pada suatu negara dengan memperkuat elemen-elemen yang menumbuhkembangkan satu sama lain sebagai bentuk kolaborasi guna mengatasi problematika yang hadir di dalam kehidupan Masyarakat berbangsa dan bernegara, khususnya kehidupan yang selaras dengan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Rosika, 2019).

Pemerintah yang menerbitkan peraturan kebijakan wajib memperhatikan prinsip-prinsip yang hidup di dalam dinamika hukum negara sekaligus meninjau nilai-nilai serta kondisi juga situasi yang terjadi saat itu pula; seperti halnya pada saat ini yaitu penanganan pada masa pandemi Covid-19 (Disantara, 2020). Terdapat dua skema berkenaan dengan pengaturan perundang-undangan pada teori perundang-undangan (Widodo, 2021). Pertama, model peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan-undangan merupakan keputusan tekstual – tertulis—yang diterbitkan oleh pejabat ataupun pejabat yang memiliki kewenangan secara atributif, delegatif, maupun mandataris; yang memuat acuan secara mengikat mengenai tingkah laku Masyarakat secara umum. Kedua, model peraturan melalui peraturan kebijakan (*beleidregels*).

Pada prinsipnya, penerbitan Surat Edaran hanya berorientasi pada legitimative announcement, sehingga secara otomatis muatan materi dari Surat Edaran tidak terdapat kandungan norma perintah -norma hukum-; seperti yang tercantum pada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Surat Edaran tersebut tidak bisa digunakan sebagai dasar tindakan hukum publik maupun privat. Oleh karena itu, Surat Edaran yang

dikeluarkan Satgas Covid-19 hanya berlaku secara organisasi atau internal saja dan tidak dapat mengikat secara umum. Maka, ini menunjukkan Surat Edaran tersebut keluasannya tidak sejalan dengan fungsi dan juga kedudukannya, sehingga Surat Edaran ini adalah suatu bentuk ketidaktepatan dalam penggunaannya (Inggiz et al., 2019). Fenomena munculnya pandemi Covid-19 menasar pada praktik-praktik di lapangan yang dilegitimasi melalui peraturan kebijakan yang dijadikan dasar hukum untuk melakukan pelarangan; salah satunya yakni Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2021 mengenai Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Instruksi Menteri ini juga tidak tergolong dalam kategori peraturan perundang-undangan; tetapi peraturan kebijakan. Maka dari itu, seharusnya peraturan kebijakan berupa Peniadaan Mudik Hari Raya Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dan Upaya Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) tidak dapat digunakan sebagai sarana untuk mengatur masyarakat terutama yang berkaitan dengan pembatasan kegiatan masyarakat berupa pelarangan mudik.

Berdasarkan penjelasan pendahuluan terkait permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang dapat ditarik dan menjadi pokok dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana kedudukan Surat Edaran dalam sistem hukum di Indonesia? 2) Bagaimana implikasi Surat Edaran sebagai dasar penanganan pandemi Covid-19?. Tujuan dari penelitian ini yakni 1) Untuk menelaah kedudukan Surat Edaran dalam sistem hukum di Indonesia, 2) Untuk mengidentifikasi implikasi Surat Edaran sebagai dasar penanganan pandemi Covid-19.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini yakni penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan undang-undang dilaksanakan melalui cara mengkaji seluruh peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan problematika hukum yang ditangan. Sedangkan pendekatan konseptual berasal dari perkembangan pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum. Bahan hukum yang digunakan antara lain bahan hukum primer yang berasal dari perundang-undangan, bahan hukum sekunder berasal dari skripsi, tesis, dan jurnal hukum yang berkaitan dengan isu atau topik tulisan, dan bahan non hukum yang masih relevan dengan topik yang diteliti.

Teknik pengumpulan bahan hukum digunakan dalam penelitian yang diangkat, lalu melakukan studi pustaka pada bahan hukum sekunder untuk mencari apakah sudah sesuai dengan isu yang diangkat. Analisis data bersifat perspektif dipakai pada penelitian ini dengan memberikan sebuah penilaian tentang benar atau salah, ataupun sesuatu yang seharusnya menurut hukum terhadap suatu fakta dari hasil penelitian. Penggunaan metode perspektif digunakan oleh peneliti untuk selanjutnya dapat

memberikan argumentasi ataupun penjelasan serta gambaran suatu permasalahan berkaitan dengan kedudukan, implikasi Surat Edaran, wewenang, peraturan kebijakan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Surat Edaran No. 13 Tahun 2021 tentang Peniadaan Mudik Hari Raya Idul Fitri Tahun 1441 Hijriah dan Upaya Pengendalian Penyebaran Corona Viruses Disease (Covid-19) Selama Bulan Suci Ramadhan 1442 Hijriah (selanjutnya disebut SE Mudik 2021) diterbitkan oleh Satgas Covid-19 ketika Indonesia menjadi salah satu negara yang terdampak Covid-19, karena mudik lebaran dapat menjadi salah satu cluster naiknya angka positif Covid-19. SE Mudik 2021 merujuk pada Pasal 38 Ayat (4) Undang-Undang Keekarantinaan yang dimana penumpang yang tidak terjangkau atau terpapar penyakit dapat melakukan perjalanan dan diberikan kartu kewaspadaan kesehatan sebagai alat tracking kasus penyakit. Hal tersebut juga terdapat dalam Huruf G tentang Protokol Peniadaan Mudik, Pencegahan, dan Pengendalian Covid-19 SE Mudik 2021 juga menjelaskan mengenai keberlakuan PPDN yang melakukan mudik menggunakan transportasi darat, laut dan udara untuk memperlihatkan surat keterangan negatif dalam kurun waktu 1x24 jam.

Tujuan diterbitkannya SE Mudik 2021 yakni untuk memantau mobilitas masyarakat selama mudik lebaran berlangsung. Pada dasarnya, surat edaran termasuk dalam peraturan kebijakan namun tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang, meskipun dalam beberapa hal terlihat seperti peraturan perundang-undangan (Zaman, 2024a). Terbitnya Surat Edaran memiliki tujuan sebagai legitimitative announcement, yang dimana muatan materi dari SE tidak termuat sebuah norma perintah —norma hukum—seperti yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut juga membuat SE tidak dapat digunakan sebagai acuan dari tindakan hukum baik publik maupun privat. Keberlakuan SE yang diterbitkan oleh Satgas Covid-19 hanya berlaku secara organisasi atau internal saja, juga tidak dapat mengikat secara umum.

A. Kedudukan Surat Edaran Berdasarkan Sistem Hukum di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum, harus menjalankan semua tindakannya, termasuk pemerintahannya, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Segala hal yang berkaitan dengan negara, masyarakat, bangsa, dan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Dengan menjadi negara hukum, terbentuk tatanan yang tertib, termasuk peraturan perundang-undangan, yang dibuat oleh pejabat yang memiliki otoritas untuk menetapkan aturan umum yang berlaku.

Praktik negara harus selalu mematuhi sistem, prosedur, prinsip, penyusunan, penerapan, dan penyebaran undang-undang saat membuat peraturan (Hanum, 2020). Pada perkembangan praktik bernegara yang cepat, terkadang pejabat atau badan pemerintahan mengambil kebijakan atau membuat aturan tertulis tambahan di samping yang sudah ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satunya yakni peraturan kebijakan yang terdiri atas beberapa bentuk antara lain *beleidslijnen, het beleid, voorschriften, richtlijnen, regelingen, circulaire, resoluties, aanschrijvingen, beleidnota's, reglemen ministriële, beschikkingen, dan enbekenmakingen*.

Pemerintah telah mengeluarkan beberapa undang-undang untuk menangani pandemi COVID-19, seperti PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19, dan Keppres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Surat edaran, petunjuk teknis, dan petunjuk pelaksanaan adalah beberapa produk hukum yang diterbitkan oleh lembaga seperti kementerian dan pemerintah daerah. Produk-produk hukum tersebut biasanya berisi himbauan atau aturan untuk menjaga mobilitas protokol kesehatan (Disantara, 2020).

Peraturan kebijakan hadir sebagai bagian dari perwujudan *freies ermesen* yang merupakan kewenangan bebas pemerintah. *Freies ermesen* dapat digunakan sebagai wadah pejabat maupun badan pemerintah supaya dapat melakukan tindakan tanpa perlu terkait dengan kebijakan yang berlaku (Mukti Pratama & Danang Pambudhi, 2021). Tugas pemerintah dapat terlaksana jika terdapat kebebasan dalam menyelenggarakan kebijakan sejalan dengan situasi dan kondisi yang ada di lapangan. Kebijakan tersebut tertuang dalam bentuk peraturan kebijakan.

Untuk mengatasi keterbatasan dalam penerapan prinsip legalitas (*wetmatigheid van bestuur*), *Freies Ermessen* muncul. Negara-negara *welfare state* menghadapi masalah ketika legalitas saja tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang seiring kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan. Sejalan dengan meningkatnya permintaan akan pelayanan publik yang kompleks di bidang sosial-ekonomi, Laica Marzuki mengatakan *freies Ermessen* adalah kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk menjalankan pemerintahan. Sampai akhir abad ke-20, kebebasan diskresi menjadi semakin tidak dapat dihindari dalam sistem negara kesejahteraan modern. Dengan munculnya era globalisasi setelah tahun 2000, administrasi negara menggunakan kebebasan diskresi yang diberikan oleh jabatan publik. Ini terlihat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam situasi-situasi berikut (Yuhdi, 2013):

1. Ketika tidak ada regulasi yang mengatur secara konkret penyelesaian masalah tertentu, padahal masalah tersebut memerlukan tindakan segera, seperti dalam penanggulangan bencana alam atau wabah penyakit menular. Dalam hal ini, aparat pemerintah perlu mengambil langkah yang menguntungkan negara dan masyarakat tanpa arahan langsung.
2. Ketika regulasi yang ada memberikan kebebasan sepenuhnya kepada aparat pemerintah untuk bertindak.

3. Ketika terjadi delegasi perundang-undangan, di mana aparat pemerintah diberi wewenang untuk mengatur sendiri, meskipun wewenang tersebut sebenarnya berasal dari aparat yang memiliki tingkat kekuasaan lebih tinggi.

Pemberian *freies ermesen* sebenarnya adalah hasil dari penerimaan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Unsur-unsur *freies ermesen* dalam konsep negara hukum meliputi: “1) *Freies ermesen* bertujuan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik, 2) *Freies ermesen* merupakan tindakan aktif dari pejabat administrasi negara, 3) *Freies ermesen* diambil atas inisiatif sendiri, dan 4) *Freies ermesen* bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah penting yang muncul secara mendadak, 5) Sikap tindak tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan YME juga kepada hukum” (Basah, 1985).

Peraturan kebijakan merupakan bentuk khusus dari peraturan perundang-undangan, juga sebagai petunjuk bagaimana pemerintah dapat menjalankan kewenangannya terhadap masyarakat, dapat diterbitkan oleh pemerintah daerah maupun pusat. Peraturan kebijakan sebagai pedoman dalam mewujudkan penyelenggaraan yang memiliki diskresi, untuk mencegah timbulnya tindakan sewenang-wenang.

Surat Edaran sebagai bagian dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* yang memiliki tujuan untuk memberikan kebijakan yang tertulis sebagai produk dari tindakan administratif pemerintah. Substansi Surat Edaran (selanjutnya disebut SE) hanya berupa prosedur atau penjelasan yang mempermudah atau memperjelas aturan yang dilaksanakan, maka substansi SE tidak boleh menabrak apalagi mengesampingkan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, peraturan kebijakan berupa SE tidak diatur dan istilahnya tidak terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan, yang meliputi :

- “1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan MPR; 3. Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”

Adapun beberapa jenis peraturan perundang-undangan lain yang disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan :

- “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”

Surat Edaran (SE) adalah dokumen resmi yang berisi pengumuman tentang hal-hal tertentu yang dianggap penting dan harus disebarluaskan segera. Menurut Pasal 10 ayat (1) Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, Surat Edaran digunakan sebagai pedoman kebijakan untuk pemerintahan sebagai penguasa yang memiliki wewenang tertulis untuk menyelesaikan masalah yang belum diatur oleh undang-undang yang sudah ada. Oleh karena itu, pejabat administrasi negara dapat melaksanakan SE sebagai peraturan kebijakan dengan bebas. Dalam melakukannya, mereka harus mempertimbangkan ketentuan dasar peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan AAUPB.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) adalah kumpulan prinsip yang digunakan untuk membuat standar dan prosedur untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, pemerintahan harus adil, sopan, terhormat, dan bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Dalam buku "Hukum Administrasi Negara", yang ditulis oleh Ridwan HR, Jazim Hamidi menyatakan beberapa pengertian AAUPB, seperti berikut: 1) AAUPB adalah nilai etik yang berkembang dan bertahan dalam Hukum Administrasi Negara, 2) berfungsi sebagai pedoman bagi pejabat dalam menjalankan tugas mereka dan sebagai alat uji bagi hakim administrasi terhadap tindakan administrasi negara, dan 3) beberapa AAUPB masih abstrak dan tidak tertulis dan dapat diterapkan dalam praktik (HR, 2014).

Bachsan Mustafa berpendapat bahwa dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), istilah "asas" mengacu pada "asas hukum", yaitu dasar yang membentuk kaidah hukum, termasuk kaidah hukum tata pemerintahan. "Umum" adalah kata yang mengacu pada sesuatu yang umum, mencakup hal-hal mendasar, dan diterima sebagai prinsip oleh sebagian besar orang. "Pemerintahan" merujuk pada badan atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN), sedangkan "baik" merujuk pada prinsip umum yang didasarkan pada hal yang baik, patut, dan layak untuk digunakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai syarat untuk membentuk pemerintahan yang bersih dan baik (Pratiwi et al., 2016).

Peraturan kebijakan hadir sebagai bagian dari perwujudan *Fries Ermessen* yang merupakan kewenangan bebas pemerintah. *Fries* yang memiliki pengertian lepas, bebas, merdeka, dan tidak terikat, sedangkan *ermessen* yang berarti menduga, mempertimbangkan, dan menilai (Fitriyani, 2022). Istilah tersebut sering dipakai dalam pemerintahan sehingga *fries ermessen* dapat dijabarkan sebagai sarana untuk bisa memberi wadah untuk badan ataupun pejabat administrasi negara agar bisa melakukan sebuah tindakan tanpa perlu terikat dengan kebijakan yang berlaku (Ridwan & Sodik Sudrajat, 2017).

Terminologi peraturan kebijakan merupakan terjemahan dari *beleidsregel*. Hakikat peraturan kebijakan merupakan hasil dari perbuatan TUN yang bertujuan untuk menunjukkan suatu kebijakan tertulis. *Beleidsregel* emuat norma-norma yang bersifat mengatur secara umum dan abstrak, sama seperti peraturan perundang-undangan, maka dari itu, *beleidsregel* disebut juga dengan

pseudowetgeving (perundang-undangan semu) (Mukti Pratama & Danang Pambudhi, 2021).

Peraturan kebijakan dalam Hukum Belanda dikenal dengan *spiegelsrecht*, *beleidsregel*, atau *pseudowetgeving*, sedangkan di Jerman disebut dengan *verwaltungsvorschriften*. Istilah-istilah lain juga terdapat dalam kepustakaan Hukum Inggris antara lain *quasi-legislation*, *pseudolegislation*, *soft law*, *sub-delegated legislation*, *quasi-delegated*, *tertiary rules*, *tertiary legislation*, *administrative rule*, *policy rules*, *policy*, *quasi-law*, *administrative quasilegislation* (Eric & Anggraita, 2021).

Bagir Manan berpendapat bahwa terma yang akurat untuk digunakan yakni ketentuan kebijakan, karena kata "ketentuan" diartikan untuk memperbedakan dengan peraturan yang memiliki konotasi seperti bentuk peraturan perundang-undangan contohnya peraturan menteri atau peraturan pemerintah. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa *beleidsregel* atau peraturan kebijakan (*policy rule*) dibuat oleh pejabat administrasi negara untuk pelaksanaan tugas pemerintahan. Keberadaan peraturan kebijakan menjadi konsekuensi negara hukum dalam mencapai kesejahteraan rakyat (*welfare state*) (Eric & Anggraita, 2021). Tugas-tugas pemerintah bisa terlaksana jika terdapat kebebasan dalam menyelenggarakan kebijakan sejalan dengan kondisi dan situasi faktualnya. Kebijakan-kebijakan tersebut akan dituangkan dalam bentuk peraturan kebijakan (Sibuea, 2010).

Phillipus M. Hadjon berpendapat bahwa regulasi kebijakan merupakan produk tindakan administratif pemerintah yang tujuannya adalah untuk mencapai *naar buiten Bring schricftelijk beleid*, yakni memberikan kebijakan yang tertulis. Peraturan kebijakan tidak dapat diubah atau disesatkan, karena peraturan berfungsi untuk operasional pelaksanaan tugas negara. Karena peraturan ibarat undang-undang di belakang undang-undang dan peraturan, maka peraturan semacam itu disebut peraturan *psude-wetgeving* atau peraturan perundang-undangan semu (Ridwan & Sodik Sudrajat, 2017).

Pembuatan peraturan kebijakan pada penyelenggaraan pemerintahan adalah hal yang lumrah. Philipus M. Hadjon menjabarkan bahwa dalam pelaksanaan suatu pemerintahan sehari-hari mencerminkan badan maupun pejabat TUN beberapa kali menempuh langkah-langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan *beleidsregel*, *policy rule* atau peraturan kebijaksanaan, dengan demikian terdapatnya hubungan antara *freies ermessen* atau asas diskresi dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan merupakan wujud formal suatu kebijakan, yang dibuat oleh pejabat administrasi negara berdasar pada kewenangan diskresi (Soebroto, 2012).

Kewenangan diskresi diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP). Diskresi menurut Pasal 1 Angka 9 UUAP merupakan :

"Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan"

Pejabat pemerintah dalam melaksanakan kewenangan diskresi memiliki hak untuk menggunakan diskresi sesuai tujuannya (Pasal 6 ayat (2) huruf e UUAP) dan wajib mematuhi UUAP dalam melaksanakan/menjalankan diskresi (Pasal 7 ayat (2) huruf d UUAP). Pasal 22 UUAP memberikan kewenangan untuk menggunakan diskresi dalam memberikan alternatif hukum untuk mempermudah penyelenggaraan pemerintahan. Ini termasuk mengisi celah hukum, memberikan kepastian hukum di tengah ketidakpastian, mengatasi kebutuhan institusi baik di tingkat nasional maupun daerah, demi kepentingan umum dan kemanfaatan yang lebih luas.

Ruang lingkup diskresi pejabat pemerintah meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan pemerintahan karena kondisi tertentu, antara lain (Munawaroh, 2023) :

1. Peraturan yang mengatur pengambilan keputusan dan/atau tindakan menentukan apa yang harus dilakukan. Istilah-istilah seperti dapat, boleh, diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata serupa biasanya digunakan untuk menunjukkan maksud dari pengambilan keputusan dan/atau tindakan ini.
2. Ketika tidak ada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, pengambilan keputusan dan/atau tindakan dilakukan. Artinya, keadaan di mana tidak ada undang-undang yang mengatur bagaimana pemerintah beroperasi dalam situasi tertentu atau di luar kebiasaan.
3. Peraturan yang tidak sinkron dan tidak harmonis serta peraturan yang memerlukan peraturan pelaksanaan yang belum dibuat menyebabkan pengambilan keputusan atau tindakan.
4. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan akibat stagnasi pemerintahan dalam hal kepentingan umum seperti keselamatan manusia, keutuhan negara, bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusuhan, dan pertahanan dan persatuan bangsa.

Setiap penggunaan diskresi oleh pejabat administrasi/pemerintah tentu saja memiliki tujuan sesuai dengan yang pada Pasal 22 ayat (2) UUAP antara lain :

- “a. melancarkan penyelenggaraan pemerintah; b. mengisi kekosongan hukum; c. memberikan kepastian hukum; d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum”

Terdapat pula syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pejabat administrasi dalam melakukan kewenangan diskresi sesuai dengan Pasal 24 UUAP, antara lain :

- “a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan AUPB; d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik”

Surat Edaran di Indonesia disusun untuk memberikan klarifikasi atau arahan terkait pelaksanaan hal-hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak, yang belum diatur atau masih kurang jelas dalam peraturan perundang-

undangan, yang merupakan sumber utama dari hukum positif di Indonesia. Surat Edaran tidak dimaksudkan untuk menyalahi hukum atau peraturan perundang-undangan. Biasanya, peraturan perundang-undangan mencakup pasal-pasal yang memberikan sanksi hukum bagi pelanggar ketentuan yang telah ditetapkan di dalamnya, sementara surat edaran hanya merupakan kebijakan dari pejabat yang tidak memiliki konsekuensi hukum. Pada prinsipnya, surat edaran dikeluarkan untuk menguatkan dan menjelaskan norma hukum yang sudah ada dan berlaku (Listiani, 2020).

Karena pengundangan merupakan pengakuan terhadap kedaulatan rakyat, peraturan yang diundangkan memiliki daya ikat. Sebelum diberlakukan, negara harus memastikan bahwa peraturan yang dibuat untuk mengatur masyarakat untuk mencapai cita-cita bersama disosialisasikan kepada masyarakat. Setiap peraturan idealnya harus dibuat melalui persetujuan antara wakil rakyat dan pemerintah; ini merupakan cara negara mengakui kedaulatan rakyat. Namun, kemajuan sistem perundang-undangan kita telah menghasilkan banyak aturan tindakan yang dibuat tanpa persetujuan wakil rakyat.

Pengundangan adalah cara untuk mempertahankan kedaulatan rakyat sambil mengubah perkembangan sistem perundang-undangan. Ahli hukum tidak setuju tentang kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan. Karena pembuat peraturan kebijakan tidak memiliki wewenang perundang-undangan, surat edaran yang termasuk dalam peraturan kebijakan sebagai "peraturan" tetap memiliki kekuatan hukum langsung, menurut Bagir Manan. Administrasi negara itu sendiri adalah tujuan utama dari peraturan kebijakan.

Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, agar surat edaran diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, pembuatannya harus diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8, pemerintah pusat dan daerah sering menetapkan peraturan yang mencakup Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan Peraturan Kepala Daerah.

Selain itu, kebijakan lain, seperti arahan atau surat edaran, sering dikeluarkan, seperti dalam menangani pandemi COVID-19. Oleh karena itu, surat edaran dapat dianggap memiliki kekuatan mengikat dalam sistem ketatanegaraan, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, Pasal 7 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa kebijakan pemerintah termasuk dalam kategori keputusan pejabat TUN daripada peraturan (*regeling*).

Bagir Manan juga menjelaskan bahwa instruksi tidak dianggap sebagai peraturan, tetapi sebagai kebijakan administrasi negara. Akibatnya, tidak masuk akal untuk mengatur daya ikat surat edaran melalui peraturan lain yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, meskipun surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat

secara umum, peraturan kebijakan biasanya dianggap mengikat bagi semua pihak yang terlibat dalam isi surat edaran tersebut.

B. Implikasi Surat Edaran No. 13 Tahun 2021 sebagai Dasar Penanganan Pandemi Covid-19

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), implikasi diartikan sebagai keterlibatan atau keadaan terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Implikasi juga bisa berarti partisipasi atau keterlibatan dalam suatu hal. Jika dikaitkan dengan aspek sosial, implikasi sosial merujuk pada hubungan atau dampak yang dihasilkan dari konteks sosial masyarakat. Selain itu, implikasi juga dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang timbul dari proses pengambilan kebijakan, yakni implikasi muncul sebagai akibat dari pelaksanaan suatu kebijakan atau kegiatan tertentu.

Surat Edaran Nomor 13 Tahun 2021 diterbitkan oleh pemerintah Indonesia sebagai langkah untuk mengendalikan penyebaran Covid-19 selama Bulan Suci Ramadhan dan menjelang Hari Raya Idul Fitri tahun 1442 Hijriah. Latar belakang diterbitkannya SE Mudik 2021 antara lain, pertama untuk mengatur mobilitas masyarakat yang berpeluang meningkat selama bulan suci Ramadhan dan Hari Raya Idul Fitri 1441 Hijriah juga meningkatnya laju penularan Covid-19, kedua terdapat posko setingkat Desa/Kelurahan yang memiliki peranan dalam melakukan upaya pengendalian penyebaran Covid-19 tingkat mikro selama bulan suci ramadhan dan idul fitri 1442 Hijriah.

Terdapat 12 (dua belas) peraturan yang dijadikan sebagai dasar hukum dalam penerbitan SE Mudik 2021. Peniadaan mudik yang dimaksud dalam SE Mudik 2021 merupakan “peniadaan mudik untuk sementara yang berlaku pada moda transportasi darat, laut, kereta api dan udara sebagai upaya pengendalian mobilitas selama bulan suci ramadhan dan idul fitri tahun 1442 Hijriah”. Adapun pengecualian dalam pemberlakuan SE Mudik 2021 Angka 2 Huruf G Protokol Peniadaan Mudik, Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 yang menyebutkan bahwa “dikecualikan perjalanan distribusi logistik dan pelaku perjalanan dengan keperluan mendesak untuk kepentingan non mudik antara lain bekerja atau perjalanan dinas, kunjungan keluarga sakit, kunjungan duka anggota keluarga meninggal, ibu hamil yang didampingi oleh 1 orang anggota keluarga, dan kepentingan persalinan yang didampingi maksimal 2 orang”.

Pelaku perjalanan yang melakukan perjalanan selama mudik wajib memiliki Surat Izin Keluar/Masuk (SIKM) tertulis sebagai syarat melakukan perjalanan, dilakukan pula skrining dokumen “SIKM dan surat keterangan negatif covid-19 dengan melakukan tes RT-CPR/rapid test antigen/tes GeNose C19 yang dilakukan di pintu kedatangan atau pos kontrol yang berada di rest area, perbatasan kota besar, titik pengecekan dan titik penyekatan daerah aglomerasi oleh TNI/polri dan Pemda”.

Terdapat beberapa peraturan yang menjadi dasar dalam penerbitan SE Mudik 2021 oleh Satgas Covid-19 yakni PP nomor 21 Tahun 2020 Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Viruses Disease 2019 (Covid-19) dan Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan

Kesehatan Masyarakat Corona Viruses Disease 2019 (Covid-19). Pasal 4 ayat (1) PP 21/2020 menyebutkan

“Lingkup PSBB yang meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan ditempat umum”

Hal tersebut selaras dengan ruang lingkup SE Mudik 2021 yang dimana dilakukan pengendalian kegiatan ibadah selama bulan suci ramadhan dan kegiatan sholat idul fitri 1 syawal 1442 Hijriah. SE Mudik 2021 diterbitkan berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah, dalam hal ini yakni kepada Satuan Tugas Penanganan Covid-19. Kewenangan ini didasarkan pada beberapa hal, pertama pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka pengendalian penyakit menular. Pasal 1 angka 2 UU Keekarantinaan Kesehatan mendefinisikan :

“Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterrorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara”

Covid-19 sebagai salah satu penyakit berbentuk virus yang menular secara cepat, dapat menyebar lintas wilayah atau lintas negara. Pasal 3 huruf d UU Keekarantinaan Kesehatan menyebutkan :

“Dalam penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas kesehatan.”

Hal tersebut selaras dengan diterbitkannya SE Mudik 2021 yang diterbitkan oleh Satgas Covid-19 sebagai badan pemerintah yang memiliki wewenang bahwa dengan diterbitkannya SE Mudik 2021 maka terdapat perlindungan dan kepastian kepada masyarakat dalam mengatur mobilitas masyarakat, optimalisasi fungsi Posko Covid-19, melakukan pemantauan, pengendalian, dan evaluasi dalam rangka mencegah terjadinya peningkatan penularan Covid-19.

SE Mudik 2021 jika dikaitkan dengan implikasi pada aspek sosial maka terdapat dampak yang ditimbulkan oleh suatu konteks sosial masyarakat. Ini bisa mencakup perubahan dalam norma, perilaku, atau struktur sosial sebagai akibat dari suatu kebijakan atau tindakan. Ketika SE Mudik 2021 mulai diberlakukan pada tanggal 6 – 17 Mei 2021, Menko PKM sudah melakukan himbauan kepada masyarakat untuk tidak melakukan pergerakan atau kegiatan di luar daerah, kecuali dalam keadaan sangat mendesak. Keputusan dilarangnya untuk melakukan selama Lebaran 1442 Hijriah sesuai dengan SE Mudik 2021 tentu melalui beberapa pertimbangan, antara lain terjadi kenaikan kasus harian hingga 93% pada Libur Idul Fitri tahun 2020, pada saat yang bersamaan terjadi tingkat kematian mingguan hingga 66% .

Pada Huruf G Angka 6 SE Mudik 2021 tentang Protokol Peniadaan Mudik, Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 menjelaskan bahwa :

“Skrining dokumen surat izin perjalanan/SIKM dan surat keterangan negatif Covid-19 dengan tes RT-PCR/rapid test antigen/tes GeNose C19 dilakukan dipintu kedatangan atau pos kontrol yang berada di rest area, perbatasan kota besar, titik pengecekan (check point) dan titik penyekatan daerah aglomerasi oleh anggota TNI/Polri dan Pemerintah Daerah”.

Hal ini terjadi pada 323 orang pengendara di pos pemeriksaan mudik Tol Jakarta-Cikampek KM34B dan dari hasil tes tersebut dijumpai bahwa dua orang dinyatakan reaktif virus Covid-19 (Fathan, 2021). Selain itu, Korlantas Polri mencatat terdapat 90 ribu orang yang dites swab antigen secara acak saat menuju wilayah Jabodetabek dan terdapat 400 orang yang reaktif Covid-19 (A Ramadhan, 2021). Hal tersebut berarti sudah terdapat kesesuaian dengan yang ada dalam SE Mudik 2021.

Implikasi lain dari adanya SE Mudik 2021 yakni sebanyak 2.266 kendaraan pribadi dan 113 bus melakukan putar balik di perbatasan Jatim-Jateng Ngawi, juga terdapat 500 motor yang gagal masuk Jatim dan Jateng. Namun disisi lain juga terdapat pengendara yang berhasil melintasi perbatasan Jatim-Jateng karena sudah melengkapi surat keterangan tugas dari tempat bekerja dan karena urusan mendesak keluarga sakit atau meninggal. Selain itu, sejak dikeluarkannya peniadaan atau larangan mudik, terdapat 2.966 orang yang mengikuti tes rapid antigen dengan hasil dua diantaranya reaktif terhadap virus Covid-19 (Harianto, 2021).

Ketiga kegiatan di atas sebagai bagian dari penegakan peraturan dari SE Mudik 2021 yang dimana melarang dan meniadakan mudik lebaran 2021. Pada dasarnya mudik dapat dilakukan namun harus tetap pada peraturan atau arahan yang tercantum dalam SE Mudik 2021. Instansi yang berwenang seperti Satgas Covid-19, Kementerian/Lembaga, TNI/Polri dan Pemda tetap melakukan pemantauan, pengendalian perjalanan orang yang aman dengan membentuk Pos Pengamanan Terpadu, selain itu memiliki hak untuk menghentikan dan/atau melakukan peniadaan perjalanan orang atas dasar SE yang selaras dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dapat melaksanakan pendisiplinan protokol kesehatan Covid-19 dan penegakan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PENUTUP

Simpulan

Surat Edaran merupakan bagian dari Peraturan Kebijakan dan tidak termasuk dalam rangkaian Peraturan Perundang-undangan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Untuk mewujudkan *freies ermesen* dan menerbitkan Surat Edaran, mereka harus melakukan beberapa upaya, salah satunya adalah melalui diskresi, yang tentu saja harus didasarkan pada UUAP. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 sebagai payung hukum diterbitkannya SE Mudik 2021. Materi dalam SE Mudik 2021 hanya berupa himbauan atau pemberitahuan. Surat Edaran tidak boleh bertentangan dengan hierarki peraturan

perundang-undangan dan harus memberikan sebuah kemanfaatan dan tidak merugikan masyarakat.

Saran

Pejabat yang berwenang harus memahami dengan baik penggunaan Surat Edaran, memperhatikan prinsip-prinsip dasar pembuatan kebijakan kuasi-legislatif semacam ini. Ini mencakup kewenangan untuk mengeluarkannya, isi materi, dan cakupan penerapannya, sehingga Surat Edaran sesuai dengan fungsi dan kedudukannya. Perlu adanya badan yang berwenang dalam pembuatan Surat Edaran agar Surat Edaran memiliki kepastian hukum. Institusi akademik harus terlibat dalam upaya sosialisasi dan memberikan masukan serta rekomendasi kepada otoritas dan pejabat terkait penggunaan Surat Edaran dan produk hukum pada umumnya. Masyarakat harus lebih kritis dalam mengawasi tindakan pemerintah, karena mereka memiliki peran dalam penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, S. (1985). *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Alumni.
- Disantara, F. P. (2020). The Legitimacy of Circular Letter in Handling COVID-19 Pandemic. *Rechtsidee*, 6(2). <https://doi.org/10.21070/jjhr.2020.6.645>
- Eric, & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum*, 7(1), 464–487.
- Fitriyani, D. (2022). *KEABSAHAN SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 3 TAHUN 1963* [Universitas Hasanuddin]. http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/16604/3/B011181419_skripsi_23-05-2022%201-2.pdf
- Hanum, C. (2020). ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN SURAT EDARAN DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA. *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)*, 10(2), 138–154.
- Harianto, S. (2021, May 19). *2.266 Mobil dan 112 Bus Diputar Balik di Perbatasan Jatim-Jateng di Ngawi*. Detik.Com.
- HR, R. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers.
- Inggiz, R. T., Kushartono, T., & Amanita, A. (2019). Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-. *Jurnal Dialektika Hukum*, 1(1), 1–29.
- Mukti Pratama, S., & Danang Pambudhi, H. (2021). Kedudukan, Fungsi, dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah. *Jurnal Analisis Hukum*, 4, 120–130.
- Munawaroh, N. (2023, September). *Arti Diskresi, Ruang Lingkup, Syarat, dan Contohnya*. Hukum Online.

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-1t54b538f5f35f5/#>

- Pratiwi, C. S., Purnamawati, S. A., Fauzi, & Purbawati, C. Y. (2016). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*.
<https://bldk.mahkamahagung.go.id/images/PDF/2018/PENJELASAN-HUKUM-ASAS-ASAS-UMUM-PEMERINTAHAN-YANG-BAIK.pdf>
- Ridwan, J., & Sodik Sudrajat, A. (2017). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik* (A. Salim & M. A Elwa, Eds.; V). Nuansa Cendekia.
- Rosika, A. A. (2019). Tinjauan Teori Perundang-Undangan Terhadap Sistem Peradilan Pidana Anak. *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, 12(1), 22–33.
- Sibuea, H. P. (2010). *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Y. S. Hayati, Ed.). Erlangga.
<http://repository.uharajaya.ac.id/8407/1/BUKU%20REFERENSI%20ASAS%20NEGARA%20HUKUM.pdf>
- Soebroto, A. C. (2012). *KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN/KEBIJAKAN DIBAWAH PERATURAN MENTERI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/KEPALA BAPPENAS*. Jdih.Bappenas.Go.Id.
https://jdih.bappenas.go.id/data/file/WORKSHOP_Peraturan_kebijakan_di_Kementerian_PPN_bappenas.pdf
- Widodo, H. (2021). *Larangan Mudik Tidak Ada Dasar Hukumnya*. Mediamerahputih.Id.
<https://m.mediamerahputih.id/baca-166-larangan-mudik-tidak-ada-dasar-hukumnya>
- Yuhdi, M. (2013). PERANAN DISKRESI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN. *LIKHITAPRAJNA Jurnal Ilmiah.Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan*, 15, 69–83.
<https://media.neliti.com/media/publications/235035-peranan-diskresi-dalam-penyelenggaraan-p-5f963a35.pdf>