

**ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN SURAT SERUAN
GUBERNUR DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA**

Oleh: Michael Graceson Loyver Sitompul

**Program Kekhususan : Hukum Tata Negara
Pembimbing I: Dr. Gusliana HB, S.H., M.Hum
Pembimbing II: Muhammad A. Rauf, S.H., M.H
Alamat: Jl. Sempurna Gg. Mangga
Email : Michaelgraceson1@gmail.com – Telepon: 089623457427**

ABSTRACT

Regional Government has the jurisdiction to legally form a regional legal product, which aims to serve as the legal basis for all activities in administering government and as a form of guaranteeing legal certainty in regulating social, national and state life.

This research is normative research. This is based on library research which takes quotations from reading books, or supporting books that are related to the problem to be researched. This research uses secondary data sources consisting of primary, secondary and tertiary book materials. This research also uses qualitative data analysis and produces descriptive data.

From the results of the research and discussions carried out, several conclusions were obtained, namely: First, the position of the Governor's Call Letter in Positive Law in Indonesia can be said to be one of the legal products in the form of policy regulations (*beleidsregel*), but when referring to the provisions contained in Regulation of the Governor of DKI Jakarta No. 99 of 2021 concerning the Administration of Official Documents, in fact the position of the Governor's Call Letter is an official directive text, but with the formation of the Governor's Call Letter it is more appropriate to say that it is a policy regulation (*beleidsregel*). Second, the content and binding force of the Governor's Appeal Letter is basically an appeal to the public which is persuasive in nature, however there are several Governor's Appeal Letters whose content and binding force do not comply with the provisions in DKI Jakarta Governor Regulation No. 99 of 2021 concerning Procedure for Official Documents. Third, the arrangement of content material in the Governor's Appeal Letter must be reformulated, so that in the future there is legal certainty in the Content Material contained in the Governor's Appeal Letter.

Keywords: Surat Seruan Gubernur - Position - Positive Law

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan sistem ketatanegaraan di berbagai negara, belakangan ini mulai menunjukkan ketertarikan akan konsep atau paham negara hukum. Apabila diperhatikan paham negara hukum sebenarnya sudah lama menjadi perdebatan di kalangan para ahli. Di dalam konstitusi negara Indonesia sendiri, telah termuat suatu pernyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum,¹ maka dengan demikian segala tindakan haruslah berlandaskan hukum. Salah satu prinsip dari negara hukum modern adalah prinsip supremasi hukum (*Supremacy of Law*).² Supremasi hukum terletak pada konstitusi yang materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.³

Bentuk perwujudan dari negara hukum tersebut adalah tatanan yang tertib, termasuk dalam aspek pembentukan produk hukum baik berupa peraturan perundang-undangan, ketetapan dan peraturan kebijaksanaan.⁴ Pihak yang memiliki kewenangan dalam mengeluarkan produk hukum tersebut adalah masing-masing pihak dari Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Setiap produk hukum yang dikeluarkan oleh pihak berwenang memiliki jenis, kedudukan, dan fungsi yang berbeda-beda.

Pada prakteknya masih banyak produk hukum di Indonesia yang belum jelas kedudukannya. Salah satunya adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh Gubernur. Namun berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,

kedudukan dari produk hukum yang dikeluarkan oleh Gubernur diakui eksistensinya dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Gubernur dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.⁵ Peraturan Kepala Daerah merupakan peraturan perundang-undangan di Daerah yang menjadi Peraturan Pelaksanaan dari Peraturan Daerah Provinsi,⁶ yang dibentuk berdasarkan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Saat ini pembentukan ketentuan yang berifat mengatur (*regeling*) dapat berupa Peraturan Kepala Daerah, sedangkan yang bersifat menetapkan (*beschikking*) berupa Keputusan Kepala Daerah.⁷ Dengan demikian gubernur termasuk dalam lembaga pemerintahan yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan delegasi dari Peraturan Daerah Provinsi atau peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi.

Beberapa waktu yang lalu Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (selanjutnya akan disebut dengan DKI Jakarta) mengeluarkan suatu produk hukum yang terbilang cukup unik, karena produk hukum tersebut hanya akan didapati di Provinsi DKI Jakarta sendiri. Produk hukum tersebut adalah Surat Seruan Gubernur, yang pertama kalinya dikeluarkan pada tahun 2013 dengan disahkannya Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum.⁸ Surat Seruan Gubernur merupakan

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

² Abdul Manan menyatakan supremasi hukum adalah upaya atau kiat untuk menegakkan dan memposisikan hukum pada tempat yang tertinggi dari segala-galanya.

³ J.G Steenberg, dalam Dahlan Thaib (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 15.

⁵ Pasal 65 ayat (2) huruf C Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar dan Cara Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2020 (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang n.d.), hal. 247.

⁷ *Ibid.* hlm. 218.

⁸ https://jdih.jakarta.goid/himpunanica_tegory_search/46/54, diakses, tanggal, 3 Mei 2022.

produk hukum yang menjadi peraturan pelaksana dari Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta, akan tetapi hingga saat penelitian ini dibuat, hanya pemerintah provinsi DKI Jakarta saja yang mengeluarkan produk hukum yang berbentuk Surat Seruan Gubernur. Hingga saat ini total Surat Seruan Gubernur yang telah dikeluarkan oleh Gubernur DKI Jakarta terhitung dari tahun 2013-2023 adalah sebanyak 60 Surat Seruan Gubernur. Akan tetapi bila diperhatikan satu per satu, Surat Seruan Gubernur tersebut memiliki ketidak konsistenan dalam hal materi muatan dan bahkan terdapat beberapa Surat Seruan Gubernur yang di tetapkan oleh Sekretaris Daerah.⁹

Beberapa Surat Seruan Gubernur juga ada yang berisi tentang ajakan Gubernur sebagai pemerintah dalam mengarahkan masyarakatnya.¹⁰ Bahkan ada Surat Seruan Gubernur yang merupakan tindak lanjut dari Surat Seruan Gubernur lainnya, ini dapat kita lihat dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik yang merupakan tindak lanjut dari Surat Seruan Gubernur Nomor 6 Tahun 2013 dan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Gerakan Jakarta Diet Kantong Plastik. Bila dilihat maka kita tidak akan mendapati dasar hukum apa yang dijadikan sebagai dasar tindak lanjut Surat Seruan Gubernur tersebut, yang sangat berbeda dengan beberapa Surat Seruan Gubernur lainnya. Selain daripada itu terdapat juga Surat Seruan Gubernur yang menindaklanjuti Peraturan Menteri. Ini dapat kita temui dalam Surat Seruan Gubernur Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Larangan Penggunaan Liquefied Petroleum Gas, LPG tabung ukuran 3 KG. Dari beberapa hal yang sudah penulis paparkan bahwa terdapat ketidak jelasan materi muatan yang diatur dalam Surat

Seruan Gubernur. Dari beberapa hal yang sudah penulis paparkan, terdapat permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut di dalam pembentukan, pemberlakuan produk hukum Surat Seruan Gubernur dan kedudukannya sebagai suatu produk hukum di Indonesia, maka dari itu penulis tertarik untuk membuat suatu penelitian dengan judul **“ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN SURAT SERUAN GUBERNUR DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan dan hubungan antara Surat Seruan Gubernur dengan Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas?
2. Bagaimanakah materi muatan dan daya ikat Surat Seruan Gubernur dalam perspektif hukum positif di Indonesia?
3. Bagaimanakah konsep ideal pengaturan materi muatan Surat Seruan Gubernur dalam praktek Perundang-undangan di Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.) Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan Surat Seruan Gubernur dalam hukum positif Indonesia.
- b. Untuk mengetahui materi muatan yang seharusnya diatur didalam Surat Seruan Gubernur dan mengetahui daya ikat dari Surat Seruan Gubernur tersebut.
- c. Untuk mengetahui konsep ideal pengaturan materi muatan dari Surat Seruan Gubernur dalam praktek Perundang-undangan di Indonesia.

2.) Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini yaitu :

1. Kegunaan bagi penulis
Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Riau dan dapat mengetahui problematika tentang

⁹ Contoh Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik yang ditetapkan oleh Sekretaris Daerah.

¹⁰ Contoh Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Partisipasi Untuk Menyukseskan dan Memeriahkan Asian Games 2018.

jenis dan hierarki produk hukum yang ada di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga memberikan pengetahuan kepada penulis tentang ilmu perundang-undangan.

2. Kegunaan bagi Pemerintah

Sebagai sarana dan bahan rujukan untuk memberikan gambaran tentang kedudukan, materi muatan yang harus dimuat dalam suatu Surat Seruan Gubernur.

3. Kegunaan bagi dunia akademik

Sebagai cakrawala pengetahuan yang bersifat inovatif bagi penulis lainnya dalam hal penelitian ilmiah terutama dalam lingkup Hukum Tata Negara.

D. Kerangka Teori

1. Teori Hierarki Perundang-undangan (Norma Hukum)

Berbicara tentang hierarki perundang-undangan, maka kita akan mendapati beberapa gagasan yang berbeda dari para ahli. Dalam teori *Das Doppelte Rechstanilitz* yang dikemukakan oleh Adolf Merkl¹¹, norma hukum pada dasarnya memiliki dua wajah. Pertama, norma hukum keatas, dimana ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya. Kedua, norma hukum kebawah, dimana ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya.

Selanjutnya, Hans Kelsen, didalam bukunya yang berjudul "*General Theory of Law and State*" mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu Sistem Norma yang Statik (*Nomostatics*) dan Sistem Norma yang Dinamik (*Nomodynamics*).¹² Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lalu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasarkan norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya pada suatu norma dasar yang disebut dengan *Grundnorm*.¹³ Norma-norma hukum dan norma-norma lainnya itu,

¹¹ Maria Farida Indrati, *Op.Cit*, hlm. 25.

¹² *Ibid*. hlm. 21.

berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta membentuk suatu hierarki.¹⁴ Teori ini dikenal dengan istilah Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau Theory-Stufenbau des Recht*).¹⁵

Teori tersebut kemudian dikembangkan oleh salah satu murid dari Hans Kelsen yang bernama Hans Nawiasky, dimana teorinya disebut dengan *Theorie Von Stufenufbau der Rechtsordnung*¹⁶. Menurut Hans Nawiasky, *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma dasar bagi pembentukan suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*Staatsverfassung*) dari suatu negara.¹⁷ Kedudukan hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah suatu syarat untuk berlakunya suatu konstitusi sehingga dapat dikatakan bahwa *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Dari sini dapat kita lihat perbedaan antara teori Hans Kelsen dan teori Hans Nawiasky.

2. Teori Kewenangan

Dalam kajian ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, kata "kewenangan" atau "wewenang" memiliki peranan penting sebagai bentuk dari pelaksanaan fungsi pemerintahan. Istilah dari teori kewenangan berasal dari terjemahan kata bahasa Inggris yaitu "authority of theory", istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu "*Theorie van het gezag*", sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu "*theorie der autorität*." Menurut H.D Stout, Wewenang adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum Cetakan ketiga*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 148.

¹⁵ Bambang Antariksa, "Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Ketatanegaran Indonesia", delibaratif jurnal, Fakultas Hukum Universitas Sains Cut Nyak Dhien, Vol 1 No. 1, Juni 2017, hlm. 5.

¹⁶ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta Timur : Sinar Grafika Offset, 2018, hal. 41.

¹⁷ Maria Farida Indrati, *Op.Cit*, hlm. 156.

wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹⁸

Namun apabila dikaji berdasarkan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹ Sedangkan Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.²⁰ Apabila dikaji lebih lanjut, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²¹

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan validitas norma dalam aturan itu sendiri. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan.²² Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Kepastian hukum menekankan agar hukum atau peraturan itu ditegakkan sebagaimana yang diinginkan oleh bunyi hukum atau peraturannya.²³

¹⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Raja Grafindo Persada, 2008. hlm 98.

¹⁹ Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

²⁰ Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

²¹ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 102.

²² Shidarta. 2007, *Meuwissen Tetang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 4.

²³ Sulardi dan Yohana Puspitasari Wardoyo, “Kepastian Hukum, Kemanfaatan. Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak”, *Jurnal Yudisial*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang, Vol. 8 No. 3 Desember 2015, hlm. 258.

Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Kepastian merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.

Kepastian hukum menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.²⁴

E. Kerangka Konseptual

1. Analisis Yuridis adalah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian dengan menggunakan parameter hukum (secara hukum) untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.²⁵
2. Kedudukan adalah tingkatan, status.²⁶
3. Surat Seruan Gubernur adalah Naskah Dinas memuat pemberitahuan yang bersifat imbauan persuasif yang ditujukan kepada masyarakat umum untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu kegiatan/perbuatan.²⁷
4. Hukum Positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang pada saat ini sedang berlaku, dan mengikat secara umum atau khusus, ditegakkan oleh atau

²⁴ Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 58.

²⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

²⁶ *Ibid*.

²⁷ Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas (Bagian Bab III : Bentuk Dan Susunan Naskah Dinas Arah).

melalui pemerintah atau pengadilan di Indonesia.²⁸

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *yuridis normatif*, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma dan asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Selain hal itu, penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang sengaja mendeskripsikan wewenang gubernur dalam membuat suatu produk hukum di Indonesia dan kedudukan dari produk hukum tersebut dalam Hukum Positif dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

2. Sumber Data

Penelitian yuridis normatif menggunakan data sekunder sebagai sumber dari bahannya. Data sekunder yang dimaksud adalah:

- a) Bahan Hukum Primer
Merupakan data yang diperoleh penulis dari hasil menelusuri perpustakaan dengan cara membaca peraturan perundang-undangan, traktat, buku-buku, literatur, jurnal dan pendapat para ahli lainnya.
- b) Bahan Hukum Sekunder
Merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, yaitu dapat berupa rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, buku, artikel, serta laporan penelitian.
- c) Bahan Hukum Tersier
Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode *library research* (penelitian kepustakaan), yaitu melakukan penelitian dengan berbagai sumber bacaan yang berkaitan dengan topik peneliti.²⁹

4. Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pengolahan data dengan menggunakan analisis data secara yuridis kualitatif. Maka dari hasil penelitian ini, peneliti selanjutnya menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dapat pula menggunakan metode preskriptif yaitu metode analisis yang penilaian (*justifikasi*) tentang objek yang diteliti menurut hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Jenis Produk Hukum di Indonesia

Menurut Prof. E.M, Meyers, hukum adalah semua peraturan yang mengandung pertimbangan kesesuaian, ditujukan bagi tingkah laku manusia dalam masyarakat dan menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melakukan tugasnya.³⁰ Untuk menghasilkan suatu produk hukum yang baik, maka pembentukan produk hukum tersebut haruslah berdasarkan sumber-sumber hukum yang ada, baik itu sumber hukum formil dan sumber hukum materiil. Dalam penelitian ini peneliti akan membuat suatu pemaparan materi tentang jenis produk hukum yang ada di Indonesia, baik dari segi perkembangan, hierarki dan kekuatan hukum dari produk hukum tersebut, dengan tujuan agar memahami tentang jenis produk hukum yang ada di Indonesia secara komprehensif, berikut akan dibahas secara satu per satu.

1. Peraturan Perundang-undangan (*Wettelijk Regeling*)

Peraturan adalah hukum yang *abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang

²⁸ Slamet Suhartono, "Hukum Positif problematik Penerapan Dan Solusi Teoritiknya" Jurnal Ilmu Hukum, Volume 15 Nomor 2 Agustus 2019 – Januari 2020, hlm. 3.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 52.

³⁰ Zulkarnaen, *Hukum Konstitusi*, Bandung : Pustaka Setia, 2012, hlm. 15.

bersifat umum.³¹ Jenis dan Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan, berikut akan peneliti paparkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia :

a. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tersebut, dirumuskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari :³²

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

Selain daripada Pasal 7 tersebut, terdapat juga jenis dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mencakup sebagai berikut :³³

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.

- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2. Keputusan/Ketetapan (*Beschikking*)

Menurut H.D Van Wijk / William Konijnenbelt, *beschikking* adalah keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan sebagai instrumen yuridis pemerintahan.³⁴ Penegertian keputusan berdasarkan Undang-undang adalah sebagai berikut :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.³⁵
- b. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau

³¹ Marbun. SF. dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty Press, 1997, hlm. 94.

³² Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³³ Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁴ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 141.

³⁵ Pasal 1 Ayat (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁶

3. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Selain disebut sebagai peraturan kebijakan, dikenal juga dengan istilah peraturan kebijaksanaan.³⁷ Menurut Ganz, peraturan kebijakan merupakan spektrum luas dari aturan-aturan umum dan peraturan tersebut tidak langsung ditegakkan melalui proses pidana maupun perdata. Apabila merujuk dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.³⁸ Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, peraturan kebijakan dibentuk oleh pemerintah atau pejabat administrasi Negara.

B. Tinjauan Umum Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Beberapa ahli ada yang ada yang menyebutkan dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang layak, asas-asas umum pemerintahan yang patut, asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan wajar, asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan administrasi negara yang layak. Namun setelah dibentuknya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan maka penyebutan mengenai asas-asas umum pemerintahan disebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang

selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”³⁹

AAUPB yang pada saat ini digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, meliputi sebagaimana berikut :⁴⁰

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas kemanfaatan
- c. Asas ketidakberpihakan
- d. Asas kecermatan
- e. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan
- f. Asas keterbukaan
- g. Asas kepentingan umum
- h. Asas pelayanan yang baik

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dan Hubungan Antara Surat Seruan Gubernur Dengan Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas

Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas merupakan peraturan yang dibentuk oleh Gubernur DKI Jakarta sebagai dasar hukum dari pembentukan Surat Seruan Gubernur. Pada Pergub tersebut dapat dilihat bahwa setiap produk hukum dan yang bukan produk hukum dalam wilayah Pemprov DKI Jakarta disebut sebagai Naskah Dinas, yang dalam Pergub tersebut disebutkan bahwa Naskah Dinas adalah informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan/atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di

³⁶ Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁷ H.M Laica Marzuki, “Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) : Hakekat Serta Fungsinya Selaku Saran Hukum Pemerintahan, Jakarta : Universitas Trisakti, 2010, hlm. 55.

³⁸ Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁹ Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang No.30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁰ Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan penjelasannya.

lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.⁴¹

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis didapati bahwa Sergub pertama kali dikeluarkan pada tahun 2013 dengan di tetapkannya Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulls, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum. Hingga penelitian ini dibuat sudah terdapat sebanyak 60 Sergub yang sudah ditetapkan.

Apabila merujuk pada ketentuan yang ada dalam Pergub DKI Nomor 99 Tahun 2021 tersebut maka kedudukan Surat Seruan Gubernur adalah Naskah Dinas Arahan yang bukan berbentuk produk hukum daerah, yang berisikan pemberitahuan kepada masyarakat umum dan memiliki ketentuan agar masyarakat dengan sukarela melakukan atau tidak melakukan isi dari seruan tersebut, namun pada praktiknya terdapat beberapa sergub yang kedudukannya bukan lagi menjadi naskah dinas arahan melainkan lebih mengarah kepada peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Beberapa contoh Sergub yang bila dilihat dari materi muatannya maka sergub tersebut bukanlah naskah dinas lagi, melainkan sudah mengarah kepada peraturan kebijakan yaitu Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Larangan Mencoret-Coret, Menulis, Melukis, Menempel Iklan Pada Sarana Umum, Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik, Surat Seruan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok.

Kedudukan dari Sergub dalam hukum positif di Indonesia khususnya Pemprov DKI Jakarta menurut Rizky adalah Naskah Dinas Arahan namun bukanlah suatu produk hukum daerah, yang dalam proses pembentukannya haruslah mengikuti pada

ketentuan yang ada.⁴² Namun penulis lebih sepakat apabila kedudukan sergub tergolong kedalam produk hukum yang berbentuk peraturan kebijakan (*beleidregel*), karena berdasarkan pengaturan dalam Pergub 99 Tahun 2021 maka dapat dikatakan bahwa Sergub sifatnya adalah hanya sebuah pemberitahuan atau pengumuman yang secara sukarela untuk dilakukan oleh masyarakat, maka bukan tergolong kedalam peraturan perundang-undangan, maupun keputusan Tata Usaha Negara, melainkan sebuah peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Faktor yang mendukung sehingga sergub tergolong kedalam peraturan kebijakan adalah dari bentuk sergub yang sudah beredar, apabila diperhatikan satu per satu maka dapat dikatakan bahwa sergub telah memenuhi syarat dan karakteristik sebagai peraturan kebijakan yang walaupun terdapat juga beberapa sergub yang tidak layak dikatakan sebagai peraturan kebijakan.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa terdapat ketidaksesuaian dalam hal kedudukan Surat Seruan Gubernur dikaitkan dengan ketentuan yang ada dalam Pergub 99 Tahun 2021. Apabila kedudukan sergub nantinya berubah menjadi suatu naskah dinas yang berbentuk peraturan kebijakan, maka pada proses pembentukannya haruslah berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), yang berarti bahwa pada saat pembentukan Sergub para Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara juga harus memahami dan mengetahui batasan dalam hal penggunaan *freis ermessen* yang merupakan dasar dalam hal pembentukan peraturan kebijakan. Sehingga kedepannya pada saat penerbitan sergub dapat memperhatikan hal-hal yang dimuat yang pada praktiknya tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada dan memiliki kedudukan yang pasti dalam hukum positif di Indonesia. Namun apabila Sergub memang dipertahankan sebagai sebuah naskah dinas arahan yang bukan produk hukum daerah, maka kedepannya

⁴¹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas.

⁴² Pernyataan tersebut merupakan jawaban yang didapat pada saat wawancara yang dilakukan oleh Penulis selama menjadi pemegang di Biro Hukum DKI Jakarta.

sergub harus berdasarkan ketentuan yang ada pada Pergub 99 Tahun 2021, baik itu dari kedudukan, materi muatan, dan daya ikat sehingga tidak akan ditemukan kembali sergub yang bertentangan dengan ketentuan yang ada di dalam Pergub 99 Tahun 2021 dan memiliki kepastian hukum dalam penerbitannya.

B. Materi Muatan dan Daya Ikat Surat Seruan Gubernur Dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia

1. Materi Muatan Surat Seruan Gubernur

Perihal materi muatan, terdapat ketentuan yang sudah diatur di dalam Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas yang menyatakan, bahwa batang tubuh seruan memuat uraian tentang dasar, maksud dan tujuan, serta hal lain yang diimbangkan kepada masyarakat agar masyarakat dengan sukarela melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁴³ Hingga penelitian ini dibuat terdapat beberapa Sergub yang materi muatannya tidak ditujukan kepada masyarakat umum, dalam hal ini akan dibahas beberapa contoh sergub saja yakni Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Dukungan Dalam Rangka Survei Atas Kinerja Walikota/Bupati, Camat dan Lurah yang dalam materi muatannya ditujukan kepada beberapa Instansi bukan kepada masyarakat umum.⁴⁴ Apabila materi muatan sergub tersebut diperhatikan maka telah bertentangan dengan ketentuan Pergub 99 Tahun 2021, yang dalam hal ini penulis lebih sepakat apabila materi muatan tersebut dimuat dalam bentuk Surat Edaran Gubernur.

Selain daripada Sergub tersebut terdapat juga yang lainnya Sergub No 10

⁴³ Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas, hlm. 35.

⁴⁴ Terkait Instansi yang dimaksud dapat dilihat dalam Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Dukungan Dalam Rangka Survei Atas Kinerja Walikota/Bupati, Camat dan Lurah.

Tahun 2018 Tentang Dukungan Dalam Rangka Survei Penyusunan Disagregasi Pembentukan Modal Tetap Bruto (Pmtb) Dan Pendataan Potensi Desa (Podes) Tahun 2018, Sergub No 11 Tahun 2018 Tentang Pemberian Libur Fakultatif Hari Raya Deepavali Tahun 2018, Sergub No 7 Tahun 2019 Tentang Dukungan Dalam Rangka Survei Atas Kinerja Walikota/Bupati, Camat Dan Lurah, Sergub No 16 Tahun 2020 Tentang Penghentian Sementara Kegiatan Perkantoran Dalam Rangka Mencegah Penyebaran Wabah *Corona Virus Disease* (COVID-19). Apabila melihat dari materi muatan yang diatur oleh Sergub tersebut, maka menurut penulis seharusnya materi muatan tersebut diatur dalam bentuk Surat Edaran Gubernur karena telah memenuhi beberapa syarat untuk dibentuknya suatu Surat Edaran Gubernur.

Mengenai materi muatan Sergub, yang menjadi permasalahan tidak hanya pada subjek yang dituju tetapi terdapat juga Sergub yang materi muatannya menjadi tidak sukarela lagi untuk dilaksanakan oleh masyarakat, sedangkan dalam ketentuan Pergub Nomor 99 Tahun 2021 dikatakan bahwa Sergub haruslah dilaksanakan secara sukarela oleh masyarakat. Menurut Rizky sesuai dengan ketentuan yang ada maka materi muatan sergub pada pelaksanaannya dapat dilakukan secara sukarela oleh masyarakat yang artinya apabila masyarakat mau untuk melaksanakan seruan tersebut silahkan untuk dilaksanakan, namun apabila masyarakat tidak ingin untuk melaksanakan apa yang diserukan tidak menjadi suatu permasalahan.⁴⁵ Penulis dalam hal ini sepakat dengan apa yang dikatakan oleh Rizky tersebut dikarenakan seharusnya Naskah Dinas Arahan yang berbentuk Seruan haruslah secara sukarela untuk dilaksanakan, yang hal tersebut juga berdasarkan ketentuan yang ada.

Selain daripada tidak diaturnya secara komprehensif tentang materi muatan Sergub dalam ketentuan Pergub 99 Tahun 2021, juga terdapat faktor lainnya yang

⁴⁵ Pernyataan tersebut merupakan jawaban yang didapat pada saat wawancara yang dilakukan oleh Penulis selama menjadi pemegang di Biro Hukum DKI Jakarta.

menyebabkan masih ditemuinya beberapa Sergub yang materi muatannya bertentangan dengan asas kepastian hukum dan peraturan perundang-undangan, yakni ketidakjelasan dalam hal kedudukan Sergub itu sendiri. Meskipun kedudukan dari Sergub tersebut adalah peraturan kebijakan, namun pada prakteknya peraturan kebijakan yang berbentuk lainnya juga memiliki permasalahan yang sama yakni ketidakjelasan mengenai pengaturan materi muatan. Berdasarkan dari paparan yang ada di atas dapat dikatakan bahwa pada pembentukan Sergub masih terdapat beberapa Sergub yang materi muatannya tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Maka dari itu diperlukan harmonisasi dan pengaturan secara komprehensif mengenai materi muatan apa yang seharusnya diatur dalam Sergub. Apabila kedudukan dari Sergub tersebut adalah suatu peraturan kebijakan maka materi muatan yang dimuat dalam Sergub haruslah berpedoman pada AUPB.

2. Daya Ikat Surat Seruan Gubernur

Berdasarkan ketentuan pada Pergub Nomor 99 Tahun 2021, Surat Seruan Gubernur haruslah memuat uraian tentang dasar, maksud dan tujuan, serta hal lain yang diimbaukan kepada masyarakat agar masyarakat dengan sukarela melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Apabila merujuk ketentuan ketentuan tersebut maka seharusnya suatu Sergub tidak memiliki daya ikat dikarenakan materi muatannya berupa imbauan yang secara sukarela untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh masyarakat. Namun pada praktiknya terdapat beberapa Sergub yang memiliki daya ikat sehingga mengharuskan masyarakat untuk melakukannya, yang dalam hal ini sudah bertentangan dengan ketentuan yang ada.

Beberapa contoh Sergub yang materi muatannya bersifat mengharuskan untuk dilaksanakan sehingga memiliki daya ikat yakni Sergub No 5 Tahun 2020 Tentang Peniadaan Sementara Kegiatan Peribadatan Dan Keagamaan Di Rumah Ibadah Dalam Rangka Mencegah Penyebaran Wabah *Coronavirus Disease* (Covid-19), Sergub No

8 Tahun 2020 Tentang Perpanjangan Waktu Peniadaan Sementara Kegiatan Peribadatan Dan Keagamaan Di Rumah Ibadah Dalam Rangka Mencegah Penyebaran Wabah *Coronavirus Disease* (Covid-19), Sergub No 10 Tahun 2020 Tentang Perpanjangan Waktu Penghentian Sementara Kegiatan Perkantoran Dalam Rangka Mencegah Penyebaran Wabah *Coronavirus Disease* (Covid-19), Sergub No 12 Tahun 2020 Tentang Pembukaan Kembali Kegiatan Peribadatan Dan Keagamaan Di Rumah Ibadah Pada Saat Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman Dan Produktif, Sergub No 8 Tahun 2021 Tentang Pembinaan Kawasan Dilarang Merokok.

Menurut Yayan Yuhanah Surat Seruan Gubernur tidak memiliki daya ikat terhadap masyarakat, hal tersebut dengan jelas sudah diatur dalam ketentuan Pergub Nomor 99 Tahun 2021 sehingga pada prinsipnya setiap masyarakat DKI Jakarta berhak memilih apakah akan melaksanakan atau tidak melaksanakan imbauan yang ada pada setiap Sergub.⁴⁶ Apabila melihat berdasarkan ketentuan yang ada, penulis dalam hal ini sepakat dengan pendapat dari Yayan Yuhanah tersebut. Berdasarkan dari pembahasan yang sudah penulis jabarkan tersebut, dapat dikatakan bahwa suatu Surat Seruan Gubernur seharusnya tidak memiliki daya ikat dikarenakan adanya ketentuan yang sudah diatur dalam Pergub 99 Tahun 2021. Apabila kedudukan dari Surat Seruan Gubernur adalah sebagai peraturan kebijakan, maka materi muatannya juga tidak boleh memiliki daya ikat terhadap pelaksanaannya oleh masyarakat, karena pada dasarnya legislasi semu tersebut berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memang materi muatannya mengatur tentang kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar.

C. Konsep Ideal Pengaturan Materi Muatan Surat Seruan Gubernur dalam

⁴⁶ Pernyataan tersebut merupakan jawaban yang didapat pada saat wawancara yang dilakukan oleh Penulis selama menjadi pemegang di Biro Hukum DKI Jakarta.

Praktek Perundang-undangan di Indonesia

Merujuk pada ketentuan hukum positif di Indonesia, hingga saat ini pengaturan mengenai materi muatan secara komprehensif hanya ada pada produk peraturan perundang-undangan saja. Seperti pada pembahasan sebelumnya yang penulis lebih sepakat bahwa kedudukan dari Surat Seruan Gubernur adalah peraturan kebijakan, maka dengan itu peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar hukum mengenai ketentuan pembentukan dan materi muatan peraturan kebijakan adalah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pada undang-undang tersebut memang tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai definisi dari peraturan kebijakan.

Jika melihat definisi dari diskresi itu sendiri dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka bentuk dari diskresi itu sendiri terbatas hanya pada bentuk keputusan⁴⁷ dan/atau tindakan⁴⁸ yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan jelas membatasi lingkup diskresi yang hanya berbentuk pada keputusan dan/atau tindakan sehingga hal tersebut menimbulkan dampak pada ketiadaan regulasi (kekosongan hukum)⁴⁹ yang mengatur mengenai pembentukan peraturan kebijakan.

Kekosongan hukum tersebut akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai pembentukan peraturan kebijakan, sehingga pada praktiknya banyak bermunculan produk peraturan kebijakan yang dianggap tidak ideal. Hal tersebut juga

⁴⁷ Berdasarkan Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang No 30 Tahun 2014, keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

⁴⁸ Berdasarkan Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang No 30 Tahun 2014, tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

berdampak pada pembentukan Surat Seruan Gubernur, yang pada pembahasan sebelumnya telah diuraikan bahwa Surat Seruan Gubernur memiliki ketidakkonsistenan mengenai materi muatan dan juga bertentangan dengan asas kepastian hukum dan peraturan perundang-undangan. Pembahasan yang akan diuraikan oleh peneliti, terdiri dari beberapa masukan dari peneliti untuk dipertimbangkan dan diterapkan dalam praktek penerbitan Surat Seruan Gubernur sehingga memiliki kepastian hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Berikut akan dibahas oleh peneliti secara satu per satu.

1. Mempertegas Jenis dan Hierarki dari Setiap Produk Hukum di Indonesia

Dalam praktik pembentukan produk hukum di Indonesia, mengenai jenis dan hierarki dari setiap produk hukum yang ada masih menjadi suatu permasalahan. Hingga saat ini produk hukum yang memiliki kepastian dalam hal jenis dan hierarki hanyalah produk hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Mengenai jenis dan hierarki pada produk hukum yang berbentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan keputusan atau ketetapan (*beschikking*) hingga saat ini belum memiliki dasar hukum yang jelas. Hal tersebut dikarenakan belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara komprehensif mengenai jenis dan hierarki dari kedua produk hukum tersebut. Pada dasarnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi untuk membentuk kedua produk hukum tersebut adalah berdasarkan pada diskresi (*freies ermesen*).

2. Mempertegas Materi Muatan dari Setiap Produk Hukum di Indonesia

Setiap jenis produk hukum pasti mengatur suatu hal materi atau hal keadaan/konkret. Materi muatan apa yang harus dimuat pada suatu produk hukum tentu telah ada ketentuannya. Pada pembahasannya sebelumnya peneliti telah memberikan masukan terhadap jenis dan hierarki pada setiap produk hukum yang ada di Indonesia, dalam hal ini peneliti akan memberikan bagaimana pengaturan ideal

tentang materi muatan terkhususnya pada produk hukum Surat Seruan Gubernur.

Adapun masukan yang peneliti dapat berikan mengenai pengaturan ideal materi muatan Surat Seruan Gubernur :

1. Ketentuan materi muatan Sergub yang ada dalam Pergub 99 Tahun 2021 saat ini perlu diperbaharui yang dalam hal ini peneliti memberi masukan agar mempertegas materi muatan apa yang seharusnya dimuat di dalam Surat Seruan Gubernur.

2. Apabila materi muatan tersebut hanya bersifat imbauan atau pengumuman maka Surat Seruan Gubernur harus tidak memiliki daya ikat agar tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada.

3. Pembentukan Surat Seruan Gubernur haruslah didasari oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang jelas agar tidak menimbulkan permasalahan pada pelaksanaannya.

4. Memperhatikan aspek sosial, ekonomi, budaya, lingkungan hidup: Dalam pembuatan sebuah Surat Seruan Gubernur harus melibatkan berbagai stakeholder supaya masalah atau kebutuhan masyarakat dapat diselesaikan dengan baik dan sesuai prinsip dasar pembentukan Surat Seruan Gubernur.

5. Menjaga konsistensi antara kebijakan pusat dan daerah : Kebijakan pemerintahan pusat dan daerah harus selalu dijaga agar tidak bertentangan satu sama lain sehingga pelaksanaannya bisa lebih efektif dari segi waktu maupun sumber daya manusia.

6. Melakukan evaluasi berkala terhadap implementasinya: Evaluasi dilakukan untuk mengukur efektivitas suatu aturan atau kebijakan, sehingga kedepannya dapat diperbaiki jika ada hal-hal yang masih kurang optimal pada saat pelaksanaannya.

Berdasarkan masukan dari peneliti terkait bagaimana pengaturan ideal materi muatan pada Surat Seruan Gubernur menurut Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dapat dikatakan bahwa untuk dapat menerbitkan suatu produk hukum yang ideal maka diperlukan suatu upaya reformulasi dan harmonisasi pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-

undangan di Indonesia. Sehingga setiap produk hukum yang diterbitkan oleh para pejabat administrasi dapat mengatasi masalah-masalah konkret yang dihadapi dan sekaligus dalam rangka mewujudkan cita-cita Negara kesejahteraan yang berkewajiban memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat dalam segala aspek kehidupan.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Surat Seruan Gubernur Dalam Hukum Positif di Indonesia, maka peneliti mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kedudukan dari Surat Seruan Gubernur Dalam Hukum Positif Di Indonesia hingga saat ini masih menjadi suatu permasalahan. Pada dasarnya kedudukan dari Sergub telah terjawab dengan adanya ketentuan yang diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas yakni sebagai Naskah Dinas Arahan yang merupakan sebagai salah satu bentuk media informasi tertulis yang dijadikan sebagai media komunikasi kedinasan namun tidak termasuk kedalam salah satu Produk Hukum (Peraturan Negara) yang ada di Indonesia. Akan tetapi pada pelaksanaannya terdapat beberapa Sergub yang dibentuk telah mengubah kedudukan dari Sergub tersebut yang semulanya adalah Naskah Dinas Arahan menjadi suatu Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*), yang dalam hal ini peraturan kebijakan merupakan suatu produk hukum (peraturan negara) yang ada di Indonesia dan diakui keberadaannya, sehingga telah bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam Pergub Nomor 99 Tahun 2021. Dampak dari ketidaksesuaian antara ketentuan yang ada dengan pelaksanaannya adalah menimbulkan multi tafsir mengenai kedudukan dari Surat Seruan Gubernur tersebut yang juga menjadi penghambat dalam pembangunan hukum di Indonesia.

2. Materi Muatan dari Surat Seruan Gubernur adalah memuat pemberitahuan yang bersifat imbauan persuasif yang ditujukan kepada masyarakat umum untuk melakukan atau tidak melakukan sesuai kegiatan/perbuatan yang dalam hal ini dilakukan secara sukarela. Namun pada pelaksanaannya terdapat juga beberapa Sergub yang materi muatannya bertentangan dengan ketentuan yang ada, sehingga berpotensi merugikan banyak masyarakat. Sedangkan Daya Ikat dari Surat Seruan Gubernur itu sendiri seharusnya tidak memiliki daya ikat dikarenakan dalam Pergub Nomor 99 Tahun 2021 dengan tegas mengatur bahwa masyarakat dapat secara sukarela untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan imbauan yang terkandung dalam suatu Sergub. Akan tetapi mengenai daya ikat tersebut harus dilakukan harmonisasi ulang karena pada pelaksanaannya terdapat Sergub yang memiliki daya ikat sehingga mengharuskan masyarakat umum untuk melaksanakan imbauan yang ada pada Sergub tersebut dan hal tersebut telah bertentangan dengan ketentuan yang ada.
3. Terkait pengaturan ideal mengenai materi muatan Surat Seruan Gubernur menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia pada dasarnya haruslah melakukan upaya penataan kembali terlebih dahulu terhadap jenis, hierarki dan materi muatan dari setiap produk hukum yang ada, agar nantinya kedudukan dan materi muatan dari Surat Seruan Gubernur itu sendiri memiliki kepastian hukum. Penataan terhadap jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara mengeluarkan jenis peraturan yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan, memasukkan semua jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki, menetapkan ketentuan terhadap suatu materi muatan yang dapat diatur dengan peraturan perundang-undangan, serta melakukan pembedaan secara jelas materi muatan tiap jenis peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, maka terdapat beberapa saran yang menjadi masukan dari peneliti yaitu sebagai berikut:

1. Kedudukan dari Surat Seruan Gubernur sebagai suatu naskah dinas perlu untuk ditegaskan lebih rinci dalam hukum positif di Indonesia. Hingga penelitian ini dibuat terdapat beberapa Surat Seruan Gubernur yang pada implementasinya sudah mengarah kepada diskresi dan hal tersebut mendapatkan kritik dari beberapa para ahli. Sehingga menurut hemat peneliti perlu untuk menegaskan kembali kedudukan dari Surat Seruan Gubernur dalam hukum positif di Indonesia.
2. Setiap produk hukum yang ada di Indonesia tentunya diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, akan tetapi hingga penelitian ini dibuat tidak ada satupun ketentuan hukum positif di Indonesia yang mengatur secara komprehensif tentang jenis dan hierarki dari setiap produk hukum yang ada di Indonesia. Sehingga peneliti menyarankan bahwa diperlukannya suatu Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif tentang jenis dan hierarki dari setiap produk hukum yang ada di Indonesia. Hal tersebut menjadi suatu pembangunan hukum dibidang pengaturan jenis dan hierarki produk hukum, sehingga setiap pihak yang berwenang untuk membentuk produk hukum memiliki ketentuan yang pasti pada pembentukan, materi muatan dan daya ikat dari setiap jenis produk hukum yang ada di Indonesia.
3. Hendaknya para pejabat yang berwenang lebih bijak dalam membentuk dan menggunakan suatu naskah dinas terkhususnya pada Surat Seruan Gubernur. Apabila penggunaan dan penerbitan suatu Surat Seruan Gubernur dilakukan secara bijak maka proses penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan dengan baik, sehingga peneliti menyarankan agar setiap pejabat di negara ini tidak menyalahgunakan kewenangannya dalam hal pembentukan Surat Seruan Gubernur agar tidak

bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Abdullah, Rozali. (2016). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Raja Grafindo

Anshori, Abdul Ghofur. (2006). *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum Cetakan ketiga*. Jakarta: Konstitusi Press.

HR., Ridwan. (2008). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Indrati, Maria Farida. (2020). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar dan Cara Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

J.G Steenberk, dalam Dahlan Thaib (et.al). (2012). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Grafindo.

Marbun, SF. dan Moh. Mahfud. (1997). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty Press.

Marzuki, H.M Laica. (2010). *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) : Hakekat Serta Fungsinya Selaku Saran Hukum Pemerintahan*. Jakarta: Trisakti Press.

Palguna, I D.G. (2020). *Welfare State vs Globalisasi (Gagasan Negara Kesejahteraan Di Indonesia)*. Jakarta : Rajawali Pers.

Redi, Ahmad. (2018). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta Timur: Sinar Grafika Offset.

Shidarta. (2007). *Meuwissen Tetang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: PT Refika Aditama.

Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Zulkarnaen. (2012). *Hukum Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia.

B. JURNAL

Antariksa, Bambang. (2017). “Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Ketatanegaran Indonesia” dalam

deliberatif jurnal Vol 1 No. 1. Medan: Fakultas Hukum Universitas Sains Cut Nyak Dhien.

Sulardi dan Yohana Puspitasari Wardoyo. (2015). “Kepastian Hukum, Kemanfaatan. Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak” *Jurnal Yudisial Vol. 8 No. 3*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dan Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang.

Suartono, Slamet. (2019-2020). “Hukum Positifproblematic Penerapan Dan Solusi Teoritiknya” *Jurnal Ilmu Hukum Vol. 15 No. 2*.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik yang ditetapkan oleh Sekretaris Daerah.

Surat Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Partisipasi Untuk Menyukkseskan dan Memeriahkan Asian Games 2018.

Seruan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Dukungan Dalam Rangka Survei Atas Kinerja Walikota/Bupati, Camat dan Lurah.

Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Tata Naskah Dinas.

D. WEBSITE

https://jdih.jakarta.go.id/himpunanicategory_search/46/54, diakses, tanggal, 3 Mei 2022.