



Sanksi Administrasi Dalam Surat Edaran

Maya Wulandari Ely¹, Jemmy Jefry Pietersz², Andress Deny Bakarbesy³

¹ Fakultas Hukum Program Studi Diluar Kampus Utama Universitas Pattimura Kabupaten Maluku Barat Daya, Tiakur, Indonesia

^{2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : mayaely54@gmail.com
Corresponding Author*



Abstract

The phenomenon of Ministerial Circular Letters in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia has never been concretely stated in the sequence of laws and regulations. This was caused by a debate regarding the minister's circular letter, whether the circular letter was included in the category of regulating (*regeling*) or of a stipulation (*beschikking*) nature. The aim of this research is to examine and analyze the content of Administrative Sanctions in Circular Letters and to examine and analyze the Legal Strength of Circular Letters which have Administrative Sanctions. This research is normative juridical in nature. Library materials are the basis for (science) research which is classified as secondary data. The secondary data intended in this research are in the form of personal letters, books, official documents, literature, scientific works and statutory regulations to complete this writing. The research results show that although the existence of a Circular Letter is an informative official document within an internal government organization which is made by a superior official to a subordinate official to carry out certain government affairs, the Circular Letter can also contain Administrative Sanctions whose legal force is in Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration.

Keywords: Legal force; Administrative Sanctions; Circular letter

Abstrak

Fenomena Surat Edaran Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia belum pernah termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan-perundang-undangan. Hal itu diakibatkan oleh adanya perdebatan mengenai surat edaran menteri tersebut, apakah surat edaran termasuk dalam kategori mengatur (*regeling*) atau bersifat penetapan (*beschikking*). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis muatan Sanksi Administrasi dalam Surat Edaran dan Untuk mengkaji dan menganalisis Kekuatan Hukum dari Surat Edaran yang memiliki Sanksi Administrasi. Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Bahan pustaka merupakan dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder yang dimaksudkan dalam penelitian ini berupa surat-surat pribadi, buku-buku, dokumen-dokumen resmi, literature, karya ilmiah dan peraturan perundang-undangan guna melengkapi penulisan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa walaupun Keberadaan Surat Edaran sebagai naskah dinas yang bersifat informatif dalam internal organisasi pemerintahan yang dibuat oleh seorang pejabat atasan kepada pejabat bawahan untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan tertentu, Surat Edaran juga bisa memuat Sanksi Administratif yang kekuatan hukumnya berada pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kata Kunci: Kekuatan Hukum; Sanksi Administrasi; Surat Edaran.

PENDAHULUAN

hukum administrasi pemerintahan, pejabat pemerintahan berhak mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan kebijakan mengingat dalam implementasi seringkali terjadi kesenjangan antara Peraturan Perundang undangan dengan realitas yang dihadapi oleh pejabat pemerintahan sebagai pelaksana Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut terjadi karena pada hakekatnya tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang sempurna, ketidak sempurnaan Peraturan Perundang-undangan inilah yang kemudian melahirkan

peraturan-peraturan turunan dalam bentuk peraturan kebijakan, karena pada dasarnya Peraturan Perundang-undangan atau produk hukum positif merupakan hasil pemotretan kondisi masyarakat pada suatu waktu tertentu¹. Fenomena Surat Edaran Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia belum pernah termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan-perundang-undangan. Hal itu diakibatkan oleh adanya perdebatan mengenai surat edaran menteri tersebut, apakah surat edaran termasuk dalam kategori mengatur (*regeling*) atau bersifat penetapan (*beschikking*).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak disebutkan derajat dan hierarki Surat Edaran Menteri, meskipun dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, 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, tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Surat Edaran tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, dan hanya memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak. Sebagaimana disebutkan dalam buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, cetakan Edisi I Januari 2004 dan Peraturan Menteri (Kemenpan) Nomor 22 Tahun 2008. Setelahnya, berdasarkan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 dijelaskan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan, dan/ atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Surat Edaran tidak juga dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, bukan juga suatu norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga Surat edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan menteri, apalagi peraturan berhierarki lainnya. Sehingga di dalam Surat edaran, sebagaimana kita ketahui dari dasar pembentukan kebijakan di atas, dan untuk memperjelas makna dari kebijakan yang dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-Undang, jelas dan seharusnya di dalam Surat Edaran tidak memilikisanksi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Bahan pustaka merupakan dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder yang dimaksudkan dalam penelitian ini berupa surat-surat pribadi, buku-buku, dokumen-dokumen resmi, literature, karya ilmiah dan peraturan perundang-undangan guna melengkapi penulisan ini.

¹ Shidarta. 2013. *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Thafa Media. Yogyakarta. h. 11

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sanksi dalam Hukum Administrasi

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum. Hal ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah)².

Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara tersebut³.

Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim⁴.

Ditinjau dari segi sasarannya, dikenal tiga jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir, sanksi punitif dan sanksi regresif. Sanksi reparatoir diartikan sebagai sanksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan kondisi hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Sanksi regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan⁵.

B. Materi Muatan Sanksi dalam Surat Edaran

Perkembangan praktek pemerintahan yang semakin cepat, saat ini terdapat berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan perundang-undangan seperti Surat Edaran yang dijadikan dasar bertindak bagi penyelenggara negara dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan. Namun terkait dengan tindakan membentuk aturan hukum tersebut terkadang menimbulkan problematika hukum jika dilihat dari pendekatan teoritis, salah satunya adalah pembentukan muatan materi Surat Edaran yang dijadikan dasar hukum bertindak penyelenggara negara terhadap suatu bidang urusan pemerintahan tertentu⁶.

Keberadaan Surat Edaran merupakan surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi yang ditujukan kepada pihak-pihak tertentu pada suatu instansi, lembaga, atau organisasi

² Ivan Fauzani Raharja, 2014, Penegakan Hukum Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan, *Jurnal Inovatif*, Volume 7 Nomor 2, h. 117

³ Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta. h. 217

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*, h. 220

⁶ Yohanes Pattinasarany, 2022, Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi, *Jurnal SANIRI*, Volume 3 Nomor 1, h.31

pemerintahan tertentu. Dengan kata lain, suatu Surat Edaran pada umumnya memuat pemberitahuan, himbauan, atau petunjuk teknis mengenai tata cara pelaksanaan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak⁷.

Menurut Bayu Dwi Anggono bahwa Surat Edaran bukan Peraturan Perundang-undangan bukan pula keputusan Tata Usaha Negara, melainkan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau Peraturan Perundang-Undangannya semu. Surat Edaran yang dikeluarkan selalu mereka masukan sebagai contoh peraturan kebijakan yang produk hukum yang isi materil mengikat masyarakat namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena ketiadaan wewenang pembentukannya untuk membentuknya sebagai peraturan perundang-undangan⁸. Sedangkan menurut Jimmly Asshidiqie bahwa Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau *quasi legislation*⁹. Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah¹⁰.

Berdasarkan pengertian-pengertian sebagaimana disebutkan menunjukkan bahwa Surat Edaran merupakan naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang sesuatu hal tertentu yang berlaku internal organisasi. Dengan kata lain, hakikat dari Surat Edaran adalah Pemberitahuan. Sifatnya informative, atau alat komunikasi kedinasan internal¹¹.

C. Kekuatan Mengikat Sanksi Administrasi dalam Surat Edaran

Kekuatan berlakunya Undang-Undang ini tidak sama dengan kekuatan mengikatnya undang-undang. Undang-undang mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkannya di lembaran negara. Ini berarti sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui eksistensinya. Kekuatan berlakunya undang-undang menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional. Undang-undang mempunyai persyaratan untuk dapat berlaku atau mempunyai kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku, yaitu kekuatan berlaku yuridis, sosiologis, dan filosofis: 1) Kekuatan berlaku yuridis (*Juristische Geltung*) undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis jika persyaratan formal terbentuknya undang-undang terpenuhi. Kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu kaedah hukum merupakan sistem kaedah secara hierarchies. Di dalam Grundnorm (norma dasar) terdapat dasar berlakunya semua kaedah yang berasal dari satu tata hukum. Dari Grundnorm ini hanya dapat diajabarkan berlakunya itu berhubungan dengan das Sollen, sedangkan das Sein itu berhubungan dengan pengertian hukum; 2) Kekuatan berlaku sosiologis (*Soziologische Geltung*) berlaku atau diterimanya hukum di dalam masyarakat didasarkan pada kenyataan dalam masyarakat. Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam, yaitu: a. Menurut teori kekuatan (Machtstheorie) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila keberlakuannya dipaksa oleh penguasa, terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat. b. Menurut teori

⁷ *Ibid*

⁸ Arasy Pradana A. Azis, 2020, *Legalitas Surat Edaran Bupati yang Mengimbuai Pemudik Isolasi Diri*, Hukum Online.Com, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/legalitas-surat-edaran-bupati-yang-mengimbuai-pemudik-isolasi-diri-lt5e9305576ba83>, pada tanggal 17 Februari 2022

⁹ Jimly Asshidiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, h.393

¹⁰ Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Erlangga h. 101

¹¹ Yohanes Pattinasarany, *Op. Cit.* h. 32

pengakuan (Anerkennungstheorie) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.

Kekuatan berlaku filosofis (Filosofische Geltung) hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis jika kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (Rechtsidee) sebagai nilai positif yang tertinggi (dalam hal ini harus sesuai dengan tujuan dari Pancasila yaitu untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur).

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada BAB XII menegenai Sanksi Administratif telah menjabarkan jenis Sanksi Administratif yang dapat dikenakan kepada Pejabat Berwenang yaitu: 1) Pasal 81 ayat (1), Sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; atau c. penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan; 2) Pasal 81 ayat (2), Sanksi administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (2) berupa: a. pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; b. pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau c. pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan; 3) Pasal 81 ayat (3), Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa: a. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; b. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; c. pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau d. pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Sanksi Administratif pada Surat Edaran yang dapat dikenakan terbagi atas 3 yaitu Sanksi Administratif Ringan, Sanksi Administratif Sedang dan Sanksi Administratif Berat. Hal ini juga dimuat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintah pada BAB III mengenai Sanksi Administratif pada Bagian Kesatu tentang Tingkat dan Jenis Sanksi Administratif pada Pasal 4 menyatakan bahwa: Sanksi Administratif terdiri atas: a. Sanksi Administratif ringan; b. Sanksi Administratif sedang; dan c. Sanksi Administratif berat.

KESIMPULAN

Sanksi Administrasi sebagai bagian dari Hukum Administrasi juga bisa dimasukkan dalam Surat Edaran Nomor 08/SE/1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil karena Pejabat Pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memiliki wewenang untuk menjatuhkan Sanksi Administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran. Surat Edaran yang memiliki muatan Sanksi Administrasi memiliki Kekuatan Hukum karena telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa Pejabat Pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memiliki wewenang untuk menjatuhkan Sanksi Administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran.

REFERENSI

Artikel Jurnal

Ivan Fauzani Raharja, 2014, Penegakan Hukum Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan, *Jurnal Inovatif*, Volume 7 Nomor 2.

Yohanes Pattinasarany, 2022, Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi, *Jurnal SANIRI*, Volume 3 Nomor 1.

Buku

Hotma P. Sibuea, *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Erlangga, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.

Shidarta. *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Thafa Media. Yogyakarta, 2013.

Skripsi, Tesis, Distertasi, Online/World Wide Web dan Lain-Lain

Arasy Pradana A. Azis, 2020, *Legalitas Surat Edaran Bupati yang Mengimbau Pemudik Isolasi Diri*, *Hukum Online.Com*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/legalitas-surat-edaran-bupati-yang-mengimbau-pemudik-isolasi-diri-lt5e9305576ba83>.