

Live Musik, Syariat Islam dan Asas Freies Ermessen: Menyikapi Surat Edaran Bupati Bireuen

Syah Iskandar

Universitas Islam Kebangsaan Indonesia

Edi Saputra

Universitas Islam Kebangsaan Indonesia

Email: syahiskandarabubakar@gmail.com

Abstract: The prohibition order on live music in the the Regent of Bireuen's Letter of Interdiction No. 451/199/2023 was pro-contracted in the community; some people supported the Islamic Shariah, and some others rejected it on the grounds of the lack of consistency of the instructions in the edaran. The Edaraan has been identified as allowing live music to beined with conditions that are difficult to realize. This has caused confusion in the public's understanding of the Regent of Bireuen's orders. The objective of the research is to analyze the existence of the implementation of the Regent of Bireuen's Letter of Interdiction with the basic approach of Freies Ermessen and its implications for the observance of Bireuen society. This research uses a juridis-empirical method; data is collected with interview, and analyzed with analytical-descriptive techniques. The results of the research show that the existence of Regent of Bireuen's Letter of Interdiction of Live Music undermines the discretion of the government and, as contextually indicated, violates the basic principles of Freies Ermessen, thus having no legality in the hierarchy of legislation. However, if the government considers that live music needs to be banned in order to support the enforcement of Shariah Law, then it is regulated by a law that includes the study of academic scripts. In this way, he gives birth to a good law according to the will of the people.

Keywords: Letter of Interdiction, Regent of Bireuen, Live Music, Freis Ermessen

Abstrak: *Perintah Larangan live musik dalam Surat Edaran Bupati Bireuen Nomor 451/199/2023 menuai pro-kontra di kalangan masyarakat, sebagian masyarakat mendukung demi terlaksanya Syariat Islam, sebagian masyarakat lainnya menolak dengan alasan kurang konsistensinya instruksi dalam surat edaran. Surat Edaraan tersebut teridentifikasi membolehkan penyelenggaraan live musik dengan ketentuan yang sulit direalisasikan. Hal ini menimbulkan kebingungan masyarakat dalam mengartikan perintah Bupati Bireuen. Tujuan penelitian menganalisis eksistensi pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bireuen dengan pendekatan asas freies ermessen dan implikasinya terhadap kepatuhan masyarakat Bireuen. Penelitian ini menggunakan metode juridis-empiris, data dikumpulkan melalui wawancara, dianalisis dengan teknik analisis-deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa eksistensi Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik merupakan diskresi pemerintah yang secara kontekstual terindikasi melanggar prinsip dasar freies ermessen, sehingga tidak memiliki legalitas dalam hierarki perundang-undangan. Namun jika pemerintah menganggap live musik perlu dilarang guna mendukung penegakan Syariat Islam, maka diatur dalam qanun atau undang-undang memuat kajian naskah akademik. Dengan demikian melahirkan hukum yang baik sesuai kehendak masyarakat.*

Kata Kunci: *Surat Edaran, Bupati Bireuen, Live Musik, Freis Ermessen*

|| Submitted: September 27, 2023

|| Accepted: December 21, 2023

|| Published: December 31, 2023

A. Pendahuluan

Terbitnya Surat Edaran Bupati Bireuen Nomor: 451/199/2023 tentang Larangan Penyelenggaraan Live Musik di kabupaten Bireuen (SE Bupati. 451/199/2023) berisi 11 poin larangan, yaitu: 1) Syair dan nyanyian tidak menyimpang dari Aqidah ahlul sunnah waljamaah; 2) Syair dan nyanyian tidak bertentangan dengan hukum Islam; 3) Syair dan nyanyian tidak disertai dengan alat-alat musik yang diharamkan seperti Bass, Piano, Biola, Seruling, Gitar dan sejenisnya; 4) Syair dan nyanyian tidak mengandung fitnah, dusta, caci maki dan dapat membangkitkan nafsu syahwat; 5) Penyair dan penyanyi harus memenuhi kriteria busana Muslim dan Muslimah; 6) Penyair dan penyanyi tidak melakukan gerakan-gerakan yang berlebihan atau dapat menimbulkan nafsu birahi; 7) Penyair dan penyanyi tidak bergabung atau bercampur laki-laki dan perempuan yang bukan mahram; 8) Penyair dan penyanyi tidak menyalahi kodratnya sesuai dengan jenis kelamin; 9) Penyair dan penyanyi tidak ditonton langsung oleh lawan jenis yang bukan mahram; 10) Kegiatan bernyanyi dan bersyair dilakukan pada tempat dan waktu yang tidak mengganggu ibadah dan ketertiban umum; dan 11) Penonton hiburan tidak bercampur dengan laki-laki dan perempuan yang bukan mahram.¹

Pemberlakuan Surat Edaran Bupati tersebut menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat Bireuen. Sebagian masyarakat mendukung demi terlaksananya Syariat Islam di kota beriman, sebagian masyarakat lainnya menolak dengan alasan kurang konsistensinya intruksi dalam surat edaran itu. Secara kontekstual SE Bupati. 451/199/2023 notabene adalah tentang larangan penyelenggaraan live musik, namun pada pin-poin larangannya justru teridentifikasi membolehkan penyelenggaraan live musik dengan ketentuan yang sulit direalisasikan. Hal ini menimbulkan kebingungan masyarakat dalam mengartikan isi dari sebuah seruan atau perintah Bupati Bireuen. Lebih lanjut, larangan live musik di kabupaten Bireuen dinilai telah melanggar hak asasi masyarakat tentang kebebasan berekspresi. Sedangkan sejumlah masyarakat lainnya menilai hal tersebut sudah sesuai dengan prinsip atau nilai-nilai Syariat Islam yang berlaku di provinsi Aceh, khususnya di kabupaten Bireuen yang dijuluki sebagai kota beriman.

Teuku Muhammad Jafar Sulaiman selaku pemerhati Syariat Islam dan Sosial Politik Aceh juga mempertanyakan isi surat edaran larangan penyelenggaraan live musik yang dikeluarkan Bupati Bireuen. Menurutnya kalimat dalam surat edaran tersebut sangat ambigu, bias, dan disharmoni untuk sebuah kebijakan. Beliau menambahkan, larangan live musik tidak sesuai lagi dengan konteks kehidupan manusia sekarang dengan zaman yang sudah berubah total, ibaratnya jika suatu saat Aceh ditujukan sebagai tuan rumah menyelenggarakan event internasional seperti festival Islami yang disponsori

¹Bupati Bireuen, *Surat Edaran Nomor: 451/199/2023 tentang Larangan Pelaksanaan Live Musik dalam Kabupaten Bireuen*. Bireuen 24 Februari 2023 M.

oleh negara Islam, pada saat pembukaan event harus menggunakan alat musik modern secara live, dan tentu bertentangan dengan surat edaran Bupati.²

Menyikapi pro-kontra surat edaran yang dianggap kontroversial tersebut, Pejabat Bupati Bireuen (Pj. Bupati) tetap berprinsip bahwa surat edaran itu diterbitkan guna mendukung Fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Nomor 12 Tahun 2013 tentang Seni Budaya Hiburan dalam pandangan Syariat Islam. Hal ini terkesan bahwa Pj. Bupati tidak mempertimbangkan adanya indikasi pelanggaran nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM) dalam SE Bupati. 451/199/2023 tersebut. Sikap ini sangat disayangkan karena seharusnya penerbitan surat edaran bupati disesuaikan dengan prinsip dasar *Freies Ermessen* dan menggunakan pendekatan doktrin *Citizen Friendly* yang tersirat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Asas *Freies Ermessen* merupakan kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan terbaik bagi warganya. Prinsip ini juga bertujuan untuk mengisi kekurangan atau melengkapi asas legalitas supaya cita-cita negara hukum dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Karenanya tindakan Bupati Bireuen yang melarang live musik dengan kewenangan bebasnya perlu ditelaah lebih lanjut agar diketahui kekosongan hukum apa yang melatarbelangi terbitnya surat edaran tersebut. Hal ini dipandang perlu untuk mencegah penggunaan kekuasaan berlebihan oleh pemerintah (*Abuse of power*) meskipun melalui suatu surat edaran. Selain itu tindakan atau sikap Pj. Bupati terkait SE Bupati. 451/199/2023 tersebut dinilai belum sepenuhnya mencerminkan prinsip atau asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) karena pengaturan hukumnya belum berpihak pada rakyat.

Kajian atau penelitian terhadap isu kontroversial dari akibat terbitnya Surat Edaran Bupati adalah hal yang lazim dilakukan. Namun demikian, *state of the art* penelitian ini merupakan orisinalitas dan kontribusi penelitian yang murni sehingga keasliannya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum untuk kemajuan ilmu pengetahuan. Selanjutnya kebaruan penelitian ini adalah spesifikasi kontribusi ilmiah untuk menambah pengetahuan secara teoritis maupun praktik dari disiplin ilmu hukum terkait sistem pemerintahan daerah. Untuk menjamin *state of the art* dan kebaruan penelitian, maka penelitian ini dilakukan sebagai upaya pengembangan terhadap penelitian terdahulu. Dengan kata lain penelitian ini adalah penelitian yang berpijak pada penelitian-penelitian terdahulu untuk menganalisis permasalahan hukum yang sebelumnya belum dikaji ataupun menawarkan solusi pemecahan masalah baru.

Penelitian dengan judul Eksistensi dan Efektifitas Surat Edaran Larangan Kangkang³ adalah penelitian yang identik dengan penelitian ini karena sama-sama mengkaji tentang larangan dalam Surat Edaran Bupati. Namun demikian, penelitian ini jelas berbeda dengan penelitian terdahulu mengingat objek kajiannya merupakan surat

²<https://dialeksis.com/> Kebijakan Larangan Live Musik Di Bireuen Dinilai Tak Sesuai Perkembangan Zaman, diakses 3 April 2023.

³Amrizal J.Prang. "Eksistensi dan Efektifitas Surat Edaran Larangan Kangkang", *Jurnal Media Syariah*. Volume XIV No. 2 (Juli - Desember 2012), 213-224.

edaran bupati dari kabupaten yang berbeda. Selain itu larangan yang terkandung didalamnya juga berbeda meskipun keduanya menuai pro-kontra dikalangan masyarakat kabupaten setempat. Hasil penelitian terdahulu menyimpulkan bahwa surat edaran bupati dalam realitanya belum efektif karena hanya merupakan kebijakan pemerintah sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Karenanya larangan dalam surat edaran tersebut tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan sehingga tidak ditaati oleh sebagian masyarakat Lhokseumawe.

Beranjak dari penelitian terdahulu, penelitian ini juga berpijak pada penelitian yang berjudul Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia⁴ untuk menemukan kebaruan analisisnya. Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa perumusan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan dengan teliti, cermat dan berdasarkan atas kajian dalam rumpun ilmu perundang-undangan untuk mendapatkan gambaran komprehensif mengenai berbagai macam kebijakan/peraturan tertulis di pemerintahan daerah. Setiap kepala daerah harus dibekali dengan kriteria-kriteria Perda yang baik mengingat Kepala Daerah adalah ujung tombak dalam pembuatan peraturan di daerah baik itu yang bersifat *regeling* maupun *beschikking*.

Berdasarkan penelitian terdahulu, kajian artikel ini difokuskan pada eksistensi pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik menurut asas *freies ermessen* dan implikasi hukumnya terhadap kepatuhan masyarakat Bireuen. Kajian ini terkait perumusan Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik sebagai hukum yang baik. Hasil kajian penelitian ini diharapkan menjadi solusi pemecahan masalah pro-kontra dikalangan masyarakat Bireuen sebagai suatu inovasi hukum yang selanjutnya bersifat rekomendasi hukum. Tujuannya untuk peningkatan kualitas hukum demi menjaga supremasi hukum. Menurut Kornelius, permasalahan hukum semakin hari semakin berkembang, hal ini sejalan dengan perkembangan teknologi informasi sehingga diperlukan suatu metode penelitian hukum sebagai instrumen untuk menjelaskan dan meneliti permasalahan hukum yang semakin hari semakin berkembang tersebut.⁵

Metode yang digunakan dalam artikel ini adalah metode yuridis empiris,⁶ menggunakan data primer bahan hukum sekunder, diperoleh melalui teknik wawancara.⁷ Data primer yang dimaksud adalah Surat Edaran Nomor: 451/199/2023 dan data lapangan yang diperoleh dari hasil wawancara dengan ahli hukum maupun dengan sejumlah masyarakat Bireuen.⁸ Data dianalisis dan disimpulkan dengan tema artikel ini.

⁴Cholida Hanum. "Analisis Yuridis Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia". *Jurnal Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*. Volume 10 No. 2 (November 2020); 138-153,

⁵Kornelius Benuf, Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer", *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 7 Edisi I, (Juni 2020); 20-33, 21.

⁶Kornelius Benuf, 28.

⁷Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 163.

⁸ F.C. Susila Adiyanta, Hukum dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 4, (November

B. Keabsahan Surat Edaran Bupati Bireuen Tentang Larangan Live Musik

1. Legalitas Surat Edaran Bupati Bireuen

Terbitnya Surat Edaran (SE) dalam sistem kekuasaan di Indonesia sudah menjadi fenomena yang lazim pada hampir semua lembaga pemerintah negara, mulai dari tingkat kementerian hingga kabupaten. Eksistensi SE seolah sudah menjadi bagian dari perundang-undangan meskipun tidak tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dari yang derajat tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Maka jelas secara hierarki SE tidak memiliki legalitas sebagai suatu peraturan perundang-undangan.

Surat Edaran bukanlah kategori peraturan perundang-undangan karena secara prinsip hanya memuat pemberitahuan atau himbauan terkait hal tertentu yang dianggap mendesak.⁹ Sebelumnya penjelasan tentang Surat Edaran pernah ada dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 55 Tahun 2010 yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 42 Tahun 2011 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Namun ketentuan terkait Surat Edaran sudah tidak lagi dicantumkan setelah Permendagri ini dicabut dengan Permendagri Nomor 42 Tahun 2016 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian maka Surat Edaran seharusnya sudah tidak lagi menjadi bagian dari kebijakan administrasi pemerintahan.

Surat Edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan, sebab idealnya SE tidak memuat norma kewenangan, penetapan, dan tingkah laku yang bersifat larangan, perintah, ijin serta pembebasan sehingga tidak mengatur tentang sanksi. SE semata-mata ditujukan untuk memperjelas makna peraturan yang ingin diberitahukan. Namun demikian, SE mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa karena memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan perundang-undangan. SE adalah pemberitahuan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahan atau orang di bawah binaannya. Karenanya SE tidak mempunyai kekuatan mengikat ke luar instansi dan hanya berlaku mengikat di instansi pejabat yang membuatnya. Selain itu, pejabat penerbit tidak memerlukan dasar hukum karena SE merupakan naskah dinas yang dianggap penting dan mendesak sehingga kebijakannya semata-mata bisa diterbitkan berdasarkan kewenangan bebas.¹⁰

2019): 697-709, 697; Ahmad Zuhdi Muhdlor, "Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 1, No. 2, (Juli 2012): 189-206, 200.

⁹ Lihat Buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, cetakan Edisi I Januari 2004 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas.

¹⁰Bandingkan: M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1978), 8.

Kedudukan SE dalam sistem hukum di Indonesia tidak termasuk sebagai peraturan perundang-undangan karena tidak memenuhi unsur-unsur norma hukum. SE hanyalah aturan tentang kebijakan (*beleidsregel*) atau hanya merupakan peraturan perundang-undangan semu (*pseudo wetgeving*). Hal ini dikarenakan secara yuridis, pembuatan SE tidak perlu merujuk pada peraturan perundang-undangan tertentu dan dibuat oleh pemerintah untuk menerangkan atau memperjelas sesuatu hal yang tidak bertentangan dengan perundang-undangan. Secara filosofis, SE ditujukan untuk kebutuhan teknis yang mengatur lebih lanjut guna memperjelas norma-norma di atasnya yang belum jelas. Sedangkan secara sosiologis, penerbitan SE hanya dibutuhkan dalam kondisi penting dan mendesak untuk memenuhi kekosongan hukum tertentu.¹¹

Penerbitan SE di negara hukum tentunya tidak terlepas dari prinsip legalitas. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, karenanya “seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berdasarkan atas aturan hukum. Artinya setiap tindakan masyarakat, pemerintah atau penyelenggara Negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Aturan hukum menjadi dasar pedoman untuk setiap tindakan ataupun perbuatan masyarakat, pemerintah atau penyelenggara Negara, baik aturan hukum dalam bentuk tertulis maupun aturan hukum yang tidak tertulis. Bentuk hukum tertulis ditemukan pada peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan, sedangkan bentuk hukum tidak tertulis dijumpai pada hukum kebiasaan atau hukum adat.”¹² Dengan demikian maka penerbitan suatu SE Bupati sekalipun tentunya harus memiliki legalitas sesuai dengan prinsip negara hukum.

Surat Edaran adalah produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan. Sebab bukan peraturan perundang-undangan maka surat edaran merupakan sebuah instrumen administratif yang bersifat internal. Surat edaran telah menjadi bagian dari kebijakan lembaga negara, termasuk lembaga peradilan bahkan pemerintah daerah yaitu bupati ataupun walikota. Hingga saat ini banyak terdapat surat edaran yang menuai polemik dan bermasalah dalam tataran implementasinya sebut saja surat edaran kabupaten Bireun, Aceh tentang standarisasi warung kopi/cafe dan restoran sesuai syariat Islam, kemudian Surat Edaran Pemkab Gunung Kidul tentang kewajiban siswa berbusana muslim.¹³

Mencermati Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik, secara khusus memang tidak mengatur tentang sanksi karena sejatinya SE bukan norma hukum. Namun, judul SE tersebut jelas menyebutkan tentang larangan sehingga lazimnya disertai sanksi. Persolan ini yang kemudian meresahkan masyarakat Bireuen, khususnya para pemilik usaha Kaffe yang selama ini menyediakan pentas musik untuk menghibur para

¹¹M. Solly Lubis, 8.

¹²Yohanes Pattinasarany, “Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang di Keluarkan Oleh Pejabat Daerah”, *Jurnal Refleksi Hukum Fakultas Hukum Universitas Satya Wacana*, Volume 6 Nomor 2 (April 2022): 203-224, 206.

¹³Cholida Hanum, "Analisis Yuridis, 138.

pengunjung. Karenanya, larangan penyelenggaraan live musik dari muatan judul SE ini dinilai telah mengintervensi tempat usaha mereka melalui suatu tindakan diskresi Pejabat Pemerintah. Atas dasar diskresi itu pula, pengusaha Kaffe dalam hal ini tentunya tidak berani lagi menghadirkan Band Penghibur di Kaffe mereka. Disisi lain, penerbitan SE Bupati ini tidak memiliki legalitas sehingga larangan yang terkandung di dalamnya patut diduga sebagai kebebasan penggunaan kekuasaan tanpa batas atau *Abous Of Power*.

Jika SE merugikan masyarakat, tentunya ini menimbulkan pertanggungjawaban hukum bagi pejabat. terlepas dari apa dan bagaimana bentuk pertanggungjawaban tersebut. Namun, "Pertanggungjawaban pejabat pemerintahan terkait diskresi dapat dibedakan menjadi tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan terjadi ketika pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan, sedangkan tanggung jawab pribadi terjadi apabila diskresi terdapat unsur maladministrasi berupa penyalahgunaan wewenang. Diskresi pejabat pemerintahan bahkan dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana bilamana terdapat kesengajaan penggunaan diskresi untuk memperoleh keuntungan bagi diri, orang lain, atau korporasi sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara."¹⁴ Pemerintah sering melegalkan tindakan pemerintahan melalui SE, bahkan terkadang menimbulkan problematika hukum karena tidak sesuai hakikat SE yang dimaksud. Sering pula muatan SE bersifat mengatur umum dan sanksi hukum, padahal SE merupakan peraturan kebijakan terkait informasi kedinasan berupa petunjuk teknis untuk urusan pemerintahan. Materi muatan SE berbeda dengan Perundang-undangan yang pengaturannya berlaku umum dan memuat sanksi sebagai daya paksa. Maka SE yang memuat sanksi dianggap tidak memiliki keabsahan, karena tidak sesuai dengan sifat, fungsi dan kedudukannya.¹⁵

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menghendaki penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*) serta sebagai landasan bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Selain untuk menjamin hak-hak dasar warga, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga merupakan transformasi Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selama ini dipraktikkan serta dikonkretkan dalam bentuk norma hukum yang mengikat. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memuat delapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Lebih lanjut, dalam Pasal 10 ayat (2) disebutkan, "asas-asas umum lainnya selain yang disebutkan diatas, dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang dituangkan dalam putusan pengadilan."

¹⁴Mustika Sari Muhsin, "Kajian Yuridis Terhadap Penyalahgunaan Kewenangan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum*, Vol. VII/No. 3, (Juli-September 2019): 57-64, 57.

¹⁵Yohanes Pattinasarany, "Keabsahan Surat Edaran yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan dan Sanksi", *Jurnal Saniri*, Volume 3 Nomor Nomor 1 (November 2022): 27-36, 35; Murdan and Safira Mustaqilla, "Diskresi Dan Negara Hukum: Mewujudkan Hukum Berkeadilan Masyarakat," *LEGITIMASI: Jurnal Hukum Pidana Dan Politik Hukum* 11, no. 1 (2022).

Maka dari itu, PTUN berperan untuk mengawasi pemerintahan agar sesuai AUPB dan membangun tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁶

Berdasarkan pembahasan di atas, Penerbitan SE Bupati. 451/199/2023 harusnya didukung oleh Asas Umum Pemerintahan yang Baik agar terhindar dari Perbuatan Melawan Hukum. Menurut Irfan Fachruddin, Asas Umum Pemerintahan yang Baik sangat diperlukan untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik dan pengawasan penerapannya dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara yang sekaligus melakukan fungsi peradilan untuk memberi akses keadilan bagi masyarakat. Pengawasan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pengawasan represif dan hanya menilai segi legalitas dari tindakan hukum pemerintah terutama Surat Keputusan Tata Usaha Negara.¹⁷ Namun demikian, pengawasan terhadap penerbitan SE perlu dilakukan karena bisa saja dikategorikan sebagai suatu perbuatan melawan hukum Pejabat Tata Usaha Negara.

2. Surat Edaran Bupati Nomor 451/199/2023 berdasarkan Asas *Freies Ermessen*

Freies ermessen dikenal di Jerman, di Inggris dikenal dengan istilah *discretionary power* serta dikenal *beleidsregels* di Belanda, serta di Perancis disebut *discretionare*. Di Indonesia istilah ini diartikan sebagai kebijakan, tapi ada pula yang mengartikannya sebagai kebijaksanaan. *Freies ermessen* berasal dari kata "*freie*" yang berarti "bebas, merdeka, tidak terikat" sehingga berarti "orang bebas". Sementara arti kata "ermessen" adalah mempertimbangkan, menilai, menduga dan memutuskan. Dengan demikian maka *freies ermessen* adalah orang yang bebas, merdeka dan tidak terikat dalam menduga, menilai serta mempertimbangkan suatu keputusan.¹⁸

Merujuk pada terminologi di atas, jika penerapan *freies ermessen* tidak dikawal dengan ketentuan-ketentuan pembatas, maka dimungkinkan terjadinya maladministrasi dalam pelaksanaannya sekalipun kelahiran *freies ermessen* adalah untuk melengkapi asas legalitas dalam konsep negara hukum. Jika *freies ermessen* dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi warga masyarakat justru menimbulkan masalah, maka ini merupakan sebuah ironis. Apalagi dengan penerapan *freies ermessen* yang hanya didasari pada pemaknaan "kebebasan" belaka, tentunya sangat dimungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah yang merugikan warga masyarakat.

Padahal antara pemerintah dan masyarakat terjalin hubungan timbal balik, di satu sisi masyarakat mempengaruhi pemerintah dalam menjalankan tugasnya, disisi lain pemerintah memberi pengaruh tertentu pada masyarakat melalui tugas mengatur dan mengurus. Pengaruh pemerintah bagi masyarakat melalui tugas mengurus memiliki makna pemerintah terlibat dalam bidang kesejahteraan sosial dan ekonomi maupun

¹⁶Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama, "Peran PTUN dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)", *Jurnal MIMBAR HUKUM* Volume 30, Nomor 2 (Juni 2018): 277-290, 278.

¹⁷Irfan Fachruddin, 278.

¹⁸S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I* (Yogyakarta: UII Press, 2012), 173.

pemeliharaan kesehatan serta aktif menyediakan sarana-prasarana, finansial, dan personal. Sedangkan pengaruh pemerintah melalui tugas mengatur mempunyai makna pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan perundang-undangan.¹⁹ Untuk mempertahankan hubungan ini, maka dalam kegentingan mendesak tertentu diperlukan penerapan *freies ermessen* dengan batasan-batasan tertentu.

Bentuk hubungan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakatnya juga diatur dengan undang-undang khusus. “Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebenarnya dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemerintah selaku pihak penyelenggara pelayanan publik maupun masyarakat. Sudah semestinya aparatur penyelenggara menyadari memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan masyarakat merasa apa yang harus dilakukan oleh aparatur negara tersebut merupakan hak masyarakat.”²⁰ Dengan kata lain, melalui Undang-Undang Pelayanan Publik ini diharapkan terjalin hubungan yang harmonis antara fungsi pemerintah dengan fungsi masyarakat dalam suatu pemerintahan.

Banyaknya permasalahan masyarakat menjadikan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan terbaik sebagai konsekuensi kepercayaan masyarakat kepada pemerintah melalui kinerja pejabat. Eksistensi *freies ermessen* menjadi hal yang tidak terelakkan lagi keberadaannya. Ini tentunya selaras dengan tujuan utama dari Hukum Administrasi Negara, seperti disampaikan oleh Sir William Wade dan Christopher Forsyth sebagaimana dikutip oleh Ridwan, yaitu “menjaga kekuasaan pemerintah dalam batas-batasnya, untuk melindungi warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan.” Sekalipun melalui *freies ermessen*, pemerintah beserta para pejabatnya diperkenankan untuk menentukan sendiri baik itu cara maupun penerapan peraturannya, namun tindakan tersebut tetap harus ada pembatasannya karena ini berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban kepada masyarakat.²¹

Bahwa “dalam penerapannya *freies ermessen* tetap harus berpegang pada aturan yang tidak boleh menimbulkan kerugian bagi masyarakat. *Freies ermessen* bertujuan untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari pejabat dengan alasan dimilikinya *freies ermessen*, maka terdapat 3 (tiga) hal pokok yang melekat pada *freies ermessen*,” yaitu:²²

- a. Adanya kebebasan bagi pejabat untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Ini berarti bahwa kebebasan tersebut tetap dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan atau memilih alternatif yang tercantum didalamnya.
- b. Bertujuan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak namun belum ada aturannya dan merupakan persoalan yang menyangkut kepentingan umum,

¹⁹Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi* (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), 61.

²⁰Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013), 6.

²¹Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 191.

²²Saut S Panjaitan dan Ridwan, 192.

muncul secara tiba-tiba diluar rencana, prosedurnya tidak dapat diselesaikan oleh administrasi yang normal, persoalan tersebut harus segera mendapat penyelesaian.²³

- c. Penerapan *freies ermessen* harus dapat dipertanggung jawabkan dan memperhatikan adanya tanggung jawab secara hukum, sehingga tidak boleh berententangan dengan perundang-undangan, harus mempertimbangkan hak dan kepentingan warga negara agar sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sjachran Basah juga mengemukakan adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *freies ermessen*, yaitu:²⁴

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik.
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara.
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum.
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri.

Beranjak dari pandangan tersebut di atas, jelas bahwa meskipun *freies ermessen* merupakan sebuah wewenang bebas, namun tetap ada batasan dalam implementasinya dalam suatu negara hukum. Kareannya Bupati Bireuen perlu memperhatikan dan mempertimbangkan penerapan prinsip *freies ermessen* termasuk melalui suatu Surat Edaran. Hal ini dipandang penting mengingat SE Bupati. 451/199/2023 dinilai tidak memenuhi unsur atau kriteria pokok *freies ermessen* sebagaimana yang dikemukakan Saut S Panjaitan dan Ridwan pada poin b di atas. Jika SE Bupati. 451/199/2023 dimaksud untuk memberikan rasa adil dan nyaman bagi warga masyarakat, seharusnya SE Bupati. 451/199/2023 tersebut haruslah diterbitkan atas dasar kepentingan hukum masyarakat yang mendesak.

Prinsip dasar *freies ermessen* yang melekat pada sebuah jabatan adalah untuk kesejahteraan masyarakat. Begitu pula dengan jabatan Bupati, melalui jabatannya Bupati mengemban tugas mensejahterakan masyarakat, yang dalam pelaksanaannya mendasarkan pada pertanggungjawaban sesuai prinsip *freies ermessen* tersebut. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur secara khusus tentang prinsip *freies ermessen* dan menyebutnya dengan istilah diskresi. Undang-Undang ini mengatur lima bagian diskresi secara tegas dalam Bab IV mulai dari Pasal 22 sampai dengan Pasal 32. Secara garis besar Bab IV UUAP/2014 mengatur tentang ketentuan Diskresi dalam Pasal 22, Lingkup Diskresi dalam Pasal 23, Persyaratan Diskresi dalam Pasal 24 dan Pasal 25, Prosedur Penggunaan Diskresi dalam Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30, serta mengatur tentang Akibat Hukum Diskresi dalam Pasal 31 dan Pasal 32.

C. Implikasi Hukum SE Nomor 451/199/2023 terhadap Kepatuhan Masyarakat Bireuen

1. Implikasi Hukum Surat Edaran Bupati Bireuen

²³Markus Lukman.

²⁴Sjachran Basah.

Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Hak atas perlindungan kepastian hukum yang adil diberikan kepada setiap orang, kemudian setiap orang wajib menghormati hak tersebut.²⁵ Menurut H. Irianto, prinsip dalam konsepsi Negara Hukum menghendaki tegaknya supremasi hukum yang sepenuhnya merupakan tanggung jawab negara. Kewajiban negara untuk menjamin tertib hukum (*rechtsorde*), menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum (keadilan), kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum.²⁶ Tegaknya supremasi hukum tentu harus didukung oleh hukum yang memenuhi unsur jaminan perlindungan sebagaimana yang dimaksud Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan analisis sebelumnya, penerbitan SE Bupati. 451/199/2023 dinilai tidak cermat dalam menerapkan kewenangan bebasnya sesuai asas *freies ermessen* yang menimbulkan inkonsistensi antara surat edaran dengan perundang-undangan lainnya. Meskipun pembentukannya didasarkan pada Fatwa MPU Aceh tentang pergeleran seni dan musik dalam syariat islam di Aceh, namun ini tetap saja menimbulkan keragu-raguan bagi masyarakat karena tidak dibentuk dengan peraturan perundang-undangan sesuai prinsip negara hukum. Keraguan dalam implementasi SE tersebut berdampak pada timbulnya ketidakpastian hukum yang potensial terhadap pelanggaran hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Pertimbangan lebih lanjut sebagaimana dijelaskan sebelumnya, SE tidak termasuk sebagai norma hukum dan tidak termasuk pula dalam hirarki perundang-undangan. Namun, Mahkamah Agung sebelumnya pernah menerima dan memutus perkara hak uji materiil terhadap SE yang bersifat mengatur sebagai yurisprudensi. "Dengan demikian, surat edaran yang termasuk peraturan kebijakan tetap dapat diterima, diperiksa, dan diputus di Mahkamah Agung selama terdapat muatan yang bersifat mengatur (*regeling*) meskipun obyek permohonannya menggunakan format ketetapan (*beschikking*). Putusan Mahkamah Agung terhadap permohonan Hak Uji Materiil bersifat *final and binding* sehingga apabila permohonan pemohon beralasan hukum yakni peraturan perundang-undangan tersebut ternyata bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lebih tinggi, perundang-undangan yang bersangkutan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum."²⁷

Di antara putusan yang pernah mengabulkan permohonan uji materiil terhadap surat edaran antara lain adalah Putusan Mahkamah Agung No. 23P/HUM/2009, perkara antara Bupati Kutai Timur dengan Menteri Energi dan Sumber Daya Manusia. Dalam perkara ini majelis hakim agung mempertimbangkan bahwa, "walaupun SE tidak

²⁵Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1 (Maret 2019); 24-42, 30-31.

²⁶H. Irianto A. Baso Ence.

²⁷Ranti Gustriya Rizki, "Hak Uji Materiil oleh Mahkamah Agung terhadap Surat Edaran yang Bersifat Mengatur", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 2, Nomor 1 (Maret 2023); 1-8, 7.

termasuk dalam urutan peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, SE dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang sah, sehingga hal tersebut tunduk pada tata urutan peraturan perundang-undangan.”²⁸ Di sini, ada surat biasa yang menurut majelis hakim berisi peraturan, sehingga layak menjadi objek permohonan hak uji materiil sesuai Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil, sebagaimana telah dicabut dengan Perma. Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Berdasarkan pembahasan tersebut, terkait Implikasi hukum penerbitan SE Bupati. 451/199/2023 dalam bentuk larangan teridentifikasi mengakibatkan ketidakpastian hukum, pelanggaran hierarki peraturan perundang-undangan, dan ketiadaan tertib hukum. Akibat ketiga implikasi hukum tersebut bukan hanya pada keabsahan atau legalitas SE tersebut semata, tetapi juga berpotensi melanggar hak individual warga. Selain itu, jika tidak dibatalkan, maka SE tersebut harus selalu dianggap benar dan tetap sah secara hukum. Untuk menghindari meluasnya persoalan hukum ini, seharusnya SE tersebut dibatalkan dengan SE baru atau setidaknya direvisi dengan SE yang memenuhi asas *freies ermessen* sesuai dengan penerapan prinsip *cityzen freindly*.

Pembatalan SE tersebut merupakan solusi untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat bireuen. Hal ini dipandang penting untuk menghindari munculnya konflik kepentingan di lingkungan pemerintahan kabupaten Bireuen. Pembatalan SE tersebut tentunya juga berdampak pada marwah atau wibawa pemerintah Bireuen. Implikasi hukum sebagaimana yang dibahas sebelumnya berpotensi untuk diperadilkan, baik itu diranah Pengadilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Pidana.²⁹ Mencermati potensi persolan hukum lanjutan, tentunya pembatalan SE tersebut merupakan langkah praktis untuk mengakhiri keresahan warga. Jika tindakan pembatalan SE ini dikhawatirkan menimbulkan kesan pemerintah tidak konsisten terhadap surat edarannya, maka dalam hal ini pemerintah cukup merevisi judul SE tersebut dengan menghapus kata larangan pada judulnya.

2. Larangan Penyelenggaraan Live Musik dan Kepatuhan Masyarakat Bireuen

Terkait penerbitan SE Bupati. 451/199/2023, hingga saat ini masyarakat Bireuen mematuhi isi larangan SE tersebut. Hal ini yang kemudian sangat disayangkan karena kepatuhan masyarakat terhadap SE tersebut justru menimbulkan kerugian hukum dan kerugian dalam dunia usaha mereka, terutama para pemilik kaffe yang selama ini menghadirkan pentas musik di kaffe-kaffe mereka. Kerugian ini sangat disayangkan pula karena pelarangan sebagaimana yang dimaksud dalam SE Bupati. 451/199/2023 sama

²⁸Putusan Mahkamah Agung No. 23P/HUM/2009 tentang Uji Materiil Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara.

²⁹Dedy Sumardi et al., “Transition of Civil Law to Public Law: Integration of Modern Punishment Theory in Criminal Apostasy,” *AHKAM: Jurnal Ilmu Syariah* 22, no. 1 (June 30, 2022), <https://doi.org/10.15408/ajis.v22i1.26359>.

sekali tidak memiliki legalitas yang valid. Dilain sisi, penerbitan SE yang masih menuai kontroversial tersebut tidak didasarkan pada kegentingan mendesak.

Menurut Masykur, "penerbitan SE Bupati tersebut positif karena berlandaskan alasan syariat Islam meskipun dia tidak sepenuhnya paham tentang hukum islam terkait larangan musik. Namun dia keberatan dengan cara pelarangannya, menurutnya surat edaran itu tidak seera tegas menyebutkan sanksi sehingga pemerintah terkesan tidak serius dalam hal ini. Namun demikian dia memilih untuk tetap mematuhi aturan tersebut."³⁰ Hal senada juga disampaikan oleh Nanda, menurutnya "Larangan tersebut sangat bagus, saya sangat mendukung jalannya Syariat Islam. Larangan tersebut juga tidak berpengaruh terhadap usaha yang sedang saya jalankan, karena *live music* bukan satu-satunya cara penarik pelanggan di tempat usaha, meskipun kenyamanan dan aneka rasa di tempat usaha sangat berpengaruh terhadap masuknya pelanggan."³¹

Menurut Teuku Amrullah, "Polisi Pamong Praja dan Wilayahtul Hisbah Bireuen memiliki peran pelaksanaan tugas yang diberikan oleh Bupati Bireuen baik implementasi pelaksanaan peraturan maupun Surat edaran yang dikeluarkan oleh Bupati Bireuen. Hal ini seseuai dengan Pasal 84 Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Pada Dinas-Dinas di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bireuen. Sedangkan bentuk tindakan yang diberikan kepada para pelanggar yaitu pada tahap awal kita hanya melaksanakan sosialisasi terhadap pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bireuen ini. Jika memang terdapat pelanggaran, maka pemerintah Bireuen kemudian mengeluarkan surat teguran tertulis kepada penyelenggara. Tapi Alhamdulillah sejauh ini respon Masyarakat sangat baik dan belum kami temukan pelanggaran dari Masyarakat Bireuen."³²

D. Surat Edaran Bupati Bireuen: Suatu Keharusan sebagai Hukum yang Baik

Negara hukum menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk untuk implementasi pemerintahannya. Legalitas pemerintahan harus dijalankan dengan hukum, artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang menyimpang, tidak bersesuaian atau bahkan bertentangan dengan hukum yang ada. Pemerintah juga tidak dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang bertentangan dengan Konstitusi Negara. Ini merupakan suatu kewajiban karena setiap negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum tentu tindakannya tidak lepas dari hukum atau peraturan perundang-undangan. Karenanya, Bupati Bireuen selaku pejabat pemerintah kabupaten Bireuen dalam hal menerbitkan SE Bupati. 451/199/2023 tentu harus sesuai dengan hukum dan perundang-undangan yang ada di atasnya.

³⁰Wawancara langsung dengan Masykur pelaku usaha kaffe pada Kamis 3 Agustus 2023, pukul 21:00 WIB.

³¹Wawancara langsung dengan Nanda-pemilik Kaffe Balkoff pada Selasa 29 Agustus 2023, pukul 22: 00 WIB.

³²Wawancara langsung dengan Teuku Amrullah, Lc. Kasi Penyidik dan Penyidikan Pol PP dan WH Bireuen pada 29 Agustus 2023, Pukul 20:00 WIB.

Pembentukan perundang-undangan pada dasarnya mengatur bahwa ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi (*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*). Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai penerapan dari asas *lex superior derogat legi inferiori*. Asas ini bermakna bahwa undang-undang atau norma aturan hukum yang lebih tinggi dapat meniadakan keberlakuan undang-undang atau norma aturan hukum yang lebih rendah. Artinya, peraturan yang lebih tinggi dapat mengkenyampingkan peraturan yang lebih rendah apabila ada dua peraturan yang saling bertentangan namun tidak sederajat secara hierarki. Asas ini juga tentunya berlaku untuk penerbitan Surat Edaran.

Penerbitan SE. Bupati 451/199/2023 secara umum tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, namun substansi dari judul SE tersebut tidak sesuai dengan prinsip dasar tentang bentuk suatu SE. Selain itu pemberlakuan SE Bupati. 451/199/2023 dinilai bertentangan dengan prinsip umum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Lebih lanjut, SE Bupati. 451/199/2023 tidak termasuk tindakan diskresi pemerintah yang mengandung prinsip *citizen friendly* sebagaimana terkandung dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian, jika keberlakuan SE Bupati. 451/199/2023 dipaksakan, maka dikhawatirkan menciderai nilai-nilai kemanusiaan sebagaimana yang sudah dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Bertolak dari kondisi dalam pandangan tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa ruang lingkup diskresi adalah:

- a. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan;
- b. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnansi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Pasal ini menegaskan, meskipun *freies ermessen* atau diskresi diperbolehkan, namun tindakan tersebut harus dalam kondisi yang ditentukan. Hal ini mengindikasikan bahwa penerbitan SE Bupati. 451/199/2023 bukanlah sebagaimana kondisi suatu wilayah yang sedang terjadi bencana alam, wabah penyakit, maupun konflik sosial yang sangat memungkinkan penerapan *freies ermessen*.

Terlepas dari persoalan di atas, pada dasarnya negara hukum tidak membatasi kekuasaan pemerintah secara mutlak. Namun, pembatasan atas kekuasaan pemerintah

melalui suatu perundang-undangan dalam prinsip negara hukum semata-mata untuk menghindari kesewenang-wenangan. Disisi lain, negara hukum memberikan celah bagi pemerintah untuk melakukan tindakan hukum atau membuat peraturan jika dalam keadaan terpaksa. Maka dalam kondisi yang demikian, penerapan asas *freies ermessen* menjadi penting sebagai panduan bagi pemerintah untuk mengambil tindakan. Hal ini tentunya harus dilakukan sebagai tindakan hukum oleh pemerintah, meskipun tidak ada dasar hukum yang menjadi landasannya untuk dikeluarkan suatu peraturan atau kebijakan. Namun, jika didukung oleh keadaan mendesak yang menghendaki segera adanya kebijakan hukum atau diskresi sesuai prinsip penerapan *freies ermessen*, maka penerbitan SE Bupati. 451/199/2023 dipandang sebagai tindakan penting dan tepat.

Senada dengan pandangan di atas, Zulfikar Muhammad menilai bahwa “tindakan penerbitan SE oleh PJ Bupati Bireuen sebagai suatu inovasi hukum melalui penerapan prinsip *freies ermessen* yang melekat padanya. Penerapan *freies ermessen* tidak semata-mata melihat kepentingan saat ini, tetapi seorang pemimpin yang cerdas harus mampu menjangkau resiko melalui *plan risk response*. Melalui SE ini pula penerapan *freies ermessen* Bupati ini nantinya akan menjadi budaya hukum bagi masyarakat. Kepatuhan masyarakat terhadap hukum jangan hanya dipaksakan dengan legalitas, karena ukuran dari hukum yang baik adalah mampu mewujudkan keterbiban dan kepatuhan. Demikian pula halnya dengan pemimpin, sebaiknya-baiknya pemimpin adalah dia yang sekurang-kurangnya mampu menciptakan ketertundukan warga walau hanya dengan perintah-perintah yang kemudian mendogma sebagai suatu hukum bagi masyarakatnya. Maka oleh karenanya, penerbitan SE tersebut bisa dikatakan sebagai inovasi dari penerapan *freies ermessen* untuk mewujudkan asas *friendly citizens*.”³³

Menurut T. Rasyidin, “pada prinsipnya SE Bupati tersebut sangat baik dalam rangka menengakan nilai-nilai syariat islam di kabupaten Bireuen, akan tetapi beberapa poin isi SE tersebut kurang memperhatikan aspek-aspek kehidupan lain seperti aspek ekonomi, aspek ilmu pengetahuan dan teknologi. Jika dilihat dari segi isi, maka kurang tepat pada era zaman modern seperti ini, karena menghambat kreasi anak muda, seni dan budaya kabupaten Bireuen, seperti larangan menggunakan alat musik modern. Dalam hal alat musik dan musik kalangan ulama berbeda pendapat, ada yg mebharamkan dan membolehkan, melihat dari bab maslahatul mursalah pada zaman sekarang pendapat yg membolehkan musik lebih tepat diambil. Seharusnya surat edaran tersebut, menyerukan larangan hal-hal yang mengarah kepada fitnah dan perzinahan seperti tidak boleh berjoget-joget serta penyanyi tidak boleh membangkit nafsu birahi, bukan melarang memakai alat musik dan bermain musik karena itu jelas mematikan inovasi dan kreasi para seniman dan generasi muda bireuen.”³⁴

³³Wawancara langsung dengan Zulfikar Muhammad, Ketua NGO Koalisi HAM Aceh dan Ahli Resolusi Konflik, pada 23 Agustus 2023, Pukul 17:00 WIB.

³⁴Wawancara langsung dengan T. Rasyidin Al-Musthafa, Dekan FHS UNIKI Bireuen dan Staf Wali Nanggroe, pada 28 Juli 2023, Pukul 10:00 WIB.

Mencermati kenyataan kondisi masyarakat di kabupaten Bireuen yang mendukung pemberlakuan syariat Islam secara khaffah, maka larangan live musik belum merupakan kondisi yang memaksakan Pj. Bupati Bireuen untuk melakukan tindakan diskresi. Namun, apabila bupati menilai penyelenggaraan live musik merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai syariat, maka seharusnya diterbitkan peraturan rakyat dalam bentuk peraturan Bupati atau Qanun yang sesuai kehendak rakyat dan kehendak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Tindakan ini tentunya memiliki legalitas mengingat Pasal 125 Undang-Undang Pemerintahan Aceh telah mengatur terkait pelaksanaan syariat Islam dalam tiga bidang, yaitu aqidah, syariah dan akhlak sehingga kekosongan hukumnya dapat diatur dengan aturan pelaksana.³⁵ Akan tetapi, perlu diperhatikan pula bahwa larangan live musik dinilai sudah tidak kontekstual dengan kondisi perkembangan zaman sehingga diperlukan kajian naskah akademik yang benar-benar mempertimbangkan fiqh kontemporer.

E. Kesimpulan

Eksistensi pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik dinilai sebagai suatu diskresi pemerintah yang mengarah pada *abuse of power* apabila ditinjau menurut asas *freies ermessen*. Sebagaimana fungsinya, surat edaran tidak memiliki legalitas untuk mengatur, surat edaran juga tidak memiliki norma hukum karena secara prinsip surat edaran adalah pemberitahuan tugas atau nota dinas yang hanya berlaku di lingkungan instansi pejabat yang menerbitkannya. Oleh karenanya, implikasi hukum Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik memiliki dampak negatif terhadap kepatuhan masyarakat Bireuen. Jika masyarakat patuh terhadap larangannya, maka ini dianggap pelanggaran HAM terhadap warga karena kewenangan bebas pejabat pemerintah dengan penerapan asas *freies ermessen* dalam surat edarannya. Selain itu, secara hukum, Surat Edaran tersebut tidak memiliki jenjang atau hirerarki perundang-undangan yang valid, sehingga implikasi dari surat edaran ini justru menimbulkan keresahan warga dan melahirkan ketidakpastian hukum.

Begitu pula sebaliknya, jika masyarakat tidak mematuhi surat edaran tersebut, maka masyarakat terkesan melawan perintah bupati dan bisa saja dibebankan sanksi yang sejatinya tidak diautur dalam surat edaran tersebut. Hal ini tentu saja bisa berakhir dengan penyelesaian yang mengarah pada tindakan pungli oleh oknum penegak hukum. Lebih lanjut, meskipun SE tersebut bisa dikatakan sebagai inovasi hukum melalui penerapan *fries ermessen*, namun implikasi dari surat edaran yang ambigu ini dinilai dapat merusak tatanan ketertiban hukum Bireuen jika sewaktu-waktu masyarakat merasa dirugikan olehnya. Seharusnya Surat Edaran Bupati Bireuen tentang Larangan Live Musik dirumuskan sebagai hukum yang baik dan pro pada kehendak rakyat dan dibentuk melalui lembaga perwakilan rakyat. Maka dari itu, mencabut atau merevisi surat edaran tersebut dengan surat edaran yang baru adalah solusi terbaik dan praktis

³⁵Pasal 125 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

guna menyikapi persoalan hukum ini. Karena dengan demikian marwah dan wibawa pemerintah bireuen dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Daftar Kepustakaan

- Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, (Maret 2019) : 24-42.
- Ahmad Zuhdi Muhdlor, "Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 1, No. 2, (November 2012) : 189-206.
- Amrizal J.Prang. "Eksistensi dan Efektifitas Surat Edaran Larangan Kangkang", *Jurnal Media Syariah*. Volume XIV No. 2 (Juli-Desember 2012) : 213-224.
- Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama, "Peran PTUN dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)", *Jurnal MIMBAR HUKUM* Volume 30, Nomor 2, (Juni 2018) : 277-290.
- Cholida Hanum. "Analisis Yuridis Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia". *Jurnal Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*. Volume 10 No. 2 (Nov 2020) : 138-153
- F.C. Susila Adiyanta, "Hukum dan Studi Penelitian Empiris: Penggunaan Metode Survey sebagai Instrumen Penelitian Hukum Empiris", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 4 (November 2019) : 697-709.
- Husni Thamrin. *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013.
- Kornelius Benuf, Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer", *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 7 Edisi I (Juni 2020) : 20-33.
- Lutfi Effendi. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Malang : Bayumedia Publishing, 2004.
- M. Solly Lubis. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung : Alumni, 1978.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010.
- Murdan, and Safira Mustaqilla. "Diskresi Dan Negara Hukum: Mewujudkan Hukum Berkeadilan Masyarakat." *LEGITIMASI: Jurnal Hukum Pidana Dan Politik Hukum* 11, no. 1 (2022).
- Mustika Sari Muhsin, "Kajian Yuridis Terhadap Penyalahgunaan Kewenangan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum*, Vol. VII/No. 3 (Jul-Sept 2019) : 57-64.
- Ranti Gustriya Rizki, "Hak Uji Materiil oleh Mahkamah Agung terhadap Surat Edaran yang Bersifat Mengatur", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 2, Nomor 1, (Mare 2023) : 1-24
- S.F. Marbun. *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta, UII Press, 2012.

Yohanes Pattinasarany, "Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang di Keluarkan Oleh Pejabat Daerah", *Jurnal Refleksi Hukum Fakultas Hukum Universitas Satya Wacana*, Volume 6 Nomor 2, (April 2022) : 203-224.

Yohanes Pattinasarany, "Keabsahan Surat Edaran yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan dan Sanksi", *Jurnal Saniri*, Volume 3 Nomor Nomor 1 (November 2022) : 27-36.

Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta, FH UII Press, 2014.

Sumardi, Dedy, Mukhsin Nyak Umar, Ruslan Sangaji, Firdaus M Yunus, and Rahmatul Akbar. "Transition of Civil Law to Public Law: Integration of Modern Punishment Theory in Criminal Apostasy." *AHKAM : Jurnal Ilmu Syariah* 22, no. 1 (June 30, 2022). <https://doi.org/10.15408/ajis.v22i1.26359>.

Wawancara dengan:

Zulfikar Muhammad, Ketua NGO Koalisi HAM Aceh dan Ahli Resolusi Konflik,

T. Rasyidin Al-Musthafa, Dekan FHS UNIKI Bireuen dan Staf Wali Nanggroe

Masykur peluku usaha kaffe

Nanda, Pemilik Kaffe Balkoff

Teuku Amrullah, Lc. Kasi Penyidik dan Penyidikan Pol PP dan WH Bireuen