

# EKSISTENSI DAN EFEKTIVITAS SURAT EDARAN LARANGAN KANGKANG

Amrizal J. Prang, SH., LL.M

Mahasiswa Program Doktor Universitas Sumatera Utara  
j.prang73@gmail.com

## *Abstrak*

*Surat edaran yang dikeluarkan pemerintah atau pejabat administrasi negara di kota Lhokseumawe, keberadaannya sebagai bagian dari peraturan kebijakan dari kewenangan bebas (vrije bevoegdheid) pemerintah dalam bertindak, berdasarkan prinsip freies ermessen atau diskresi. Dalam pelaksanaan pemerintahan, kebijakan ini tidak lain sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Realitasnya, peraturan kebijakan ini belum efektif dilaksanakan pada masyarakat, akibat tidak ditaati pelaksanaannya oleh sebagian masyarakat Lhokseumawe, baik yang bersifat compliance, identification, atau internalization.*

**Kata Kunci:** Eksistensi, efektivitas, kebijakan pemerintah

## *Abstract*

*The Government's policy or the state administration officials regulation in The City of Lhokseumawe, Aceh, and its as part of a regulatory authority policy (Vrije Bevoegdheid) in government to act, based on the principle of freies ermessen or discretion. In the implementation of the government rules, this policy as a part of the operational implementation and that can not change or deviate the legislation. In fact, this policy has not been affectively implemented in the community, due to its implementation complied by most people of Lhokseumawe, whether they are compliance, identification, or Internalization.*

**Keywords:** Existence, affectivity, government policy

## **Pendahuluan**

Surat edaran (*circulaires*) yang dikeluarkan Pemerintahan Kota (Pemko) Lhokseumawe, berkaitan kearifan lokal (adat) dan penegakan syari'at Islam di Aceh, berisi empat poin, yaitu: 1) larangan duduk kangkang bagi perempuan dewasa yang diboncengi dengan sepeda motor, kecuali terpaksa dan darurat; 2) larangan bersikap tidak sopan, seperti berpelukan, berpegangan baik dalam mobil, sepeda motor maupun kendaraan lainnya; 3) larangan menggunakan pakaian yang tidak menutup aurat dan ketat bagi laki-laki dan perempuan dewasa di tempat umum; dan, 4) kepada keuchik (kepala desa), imum mukim, camat, instansi pemerintah atau swasta menyampaikan kepada masyarakat (Indonesia, 08-01-2013).

Pasca diberlakukannya surat edaran tersebut, telah menimbulkan reaksi dari masyarakat Lhokseumawe, sebagian mendukung dan lainnya menolak. Terlepas, pro-kontra terhadap eksistensi

surat edaran ini yang dianggap kontroversi oleh sebagian masyarakat Lhokseumawe, bahkan Aceh, nasional dan internasional. Namun, Pemko tetap berprinsip bahwa *circulaires* tersebut untuk menegakkan syari'at Islam dan adat Aceh (kearifan lokal). Sebagai pemerintah dan lembaga publik, tentu saja harus bertanggungjawab terhadap pelayanan masyarakatnya (publik) guna memenuhi kebutuhan mereka, baik fisik maupun psikis (spiritual).

Meskipun demikian, perlu dilihat apakah yang dijalankan oleh lembaga publik tersebut berdasarkan aspirasi dan bermanfaat bagi masyarakat atau sebaliknya. Oleh karena itu, dalam konteks pemberlakuan surat edaran tersebut perlu dilihat baik secara formil maupun secara materil. Proses formil adalah proses untuk mengetahui siapa yang mengeluarkannya, dan bagaimana prosesnya. Begitu juga secara materil, yaitu bagaimana substansinya (materil), adakah sudah dilakukan kajian baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai landasan eksistensi *circulaires* ini? Sehingga, dengan tiga landasan ini dapat dijadikan sebagai dasar efektifitas implementasi surat edaran tersebut pada masyarakat kota Lhokseumawe.

Berdasarkan hal di atas, penulis ingin mengkaji masalah surat edaran ini dengan kerangka pertanyaan, yaitu (1) Bagaimanakah eksistensi surat edaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah menurut Hukum Administrasi Negara? (2) Sejauhmanakah efektifitas pelaksanaan surat edaran larangan duduk kangkang di kota Lhokseumawe?

## Pengertian pemerintah

Secara etimologis, istilah pemerintah berasal dari kata "perintah", berarti menyuruh melakukan sesuatu, Sementara menurut terminologi, pemerintah dapat diartikan sebagai berikut:

1. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Pemerintah yakni kata nama subyek yang berdiri sendiri. Contohnya, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan sebagainya.
2. Pemerintahan dilihat dari segi tata bahasa merupakan kata jadian, oleh karena subyek mendapat akhiran 'an'. Artinya, pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sementara, cara melakukan kegiatan tersebut disebut sebagai pemerintahan. (Situmorang dan Sitanggang, 1994: 4).

Kemudian mengenai perbedaan antara istilah pemerintah dan pemerintahan menurut Mariun, adalah:

"Istilah pemerintahan menunjuk kepada bidang tugas pekerjaan atau fungsi. Sedangkan, istilah pemerintah menunjuk kepada badan, organ atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan itu. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunjuk kepada objek, sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada subyek." (Situmorang dan Sitanggang, 1994: 4-5)

Sementara, menurut Mahkamah Agung (MA) dalam Putusan MA Nomor 66 Tahun 1952, yang mengartikan penguasa sebagai Pemerintah dan menurut Putusan MA Nomor 838 Tahun 1970 disebut sebagai penguasa. Sedangkan, menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 *joncto* Pasal 1 angka 2 UU No.5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004 *jo* UU No.51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) disebut, sebagai badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pengertian tidak hanya meliputi instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan eksekutif di bawah Presiden akan tetapi termasuk juga badan/pejabat lain yang melaksanakan urusan pemerintahan. (Abdullah, 2005:3)

Setiap (pejabat) pemerintah secara otomatis merangkap sebagai administrator, oleh karena pemerintah adalah Kepala Administrasi Negara, kecuali dalam hal organisasi pemerintahan daerah. Presiden adalah pemerintah negara merangkap sebagai kepala administrasi negara. menteri adalah pemerintah departemen merangkap sebagai kepala administrasi departemen. Direktur jenderal adalah pemerintah direktorat jenderal merangkap sebagai administrator direktorat jenderal. Gubernur kepala provinsi adalah pemerintah provinsi merangkap sebagai administrator provinsi, dan seterusnya sampai bupati/walikota/camat/lurah, dan kepala desa, sebagai kepala administrasi di kabupaten/kota/kecamatan/kelurahan, dan desa (Atmosudirjo, 1983:13-15).

Pengertian di atas menunjukkan bahwa pemerintah atau penguasa termasuk pejabat atau badan dalam pemerintahan sekaligus merupakan subyek pelaksana tugas pemerintahan, yang kewenangannya diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Adapun tugas pemerintah, yaitu:

1. Pemerintahan, yaitu penegakan kekuasaan dan wibawa negara
2. Tata Usaha Negara, yaitu pengendalian situasi dan kondisi negara mengetahui secara informasi dan komunikasi apa yang terdapat dan terjadi di dalam masyarakat dan negara sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang (dalam arti luas).
3. Pengurusan Rumah Tangga Negara, baik rumah tangga intern (personil, keuangan, domein negara materil, logistik) maupun rumah tangga ekstern (domein publik, logistik masyarakat, usaha-usaha negara, jaminan sosial, produksi, distribusi, lalu lintas, angkutan, komunikasi, dan kesehatan rakyat).
4. Pembangunan, disegala bidang yang dilakukan secara berencana.
5. Pelestarian lingkungan hidup, yang terdiri atas mengatur tata guna lingkungan, perlindungan lingkungan dan penyehatan lingkungan. (Atmosudirjo, 1983:11-12).

### **Asas-asas Hukum Administrasi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, asas adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); atau dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi; atau hukum dasar (Pusat Bahasa, 2008: 91-92). Sementara, pengertian asas hukum adalah merupakan pikiran dasar yang bersifat umum dan mendasari atau yang terdapat di dalam atau di belakang peraturan hukum kongkret. (Mertokusumo, 2012:46). Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hukum administrasi negara terdapat beberapa asas yang dikenal dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Sebagaimana, Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, disebutkan, Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Menurut Muin Fahmal, yang dikutip Hotma Sibuea, mengatakan:

“Asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.” (Sibuea, 2010: 151)

Disamping AAUPB, juga dikenal asas-asas, antara lain: a) Asas *rechtmatigheid van bestuur*; dan, b) asas bahwa kebebasan pejabat pemerintah tidak bisa dirampas. Berdasarkan, asas-asas AAUPB di atas keniscayaan penyelenggara negara menjalankan kewenangannya dengan baik, demi kepentingan pemerintahan dan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya, asas ini juga dapat dijadikan alasan gugatan apabila dilanggar oleh pemerintah (penguasa). Sementara, berdasarkan asas *rechtmatigheid van bestuur*, konsekuensinya melahirkan suatu asas kewenangan bagi pejabat Tata Usaha Negara (TUN) untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Selanjutnya, mengacu asas kebebasan pejabat menghasilkan kemungkinan bahwa tidak mungkin seorang pejabat dikenai tahanan karena tidak melaksanakan Putusan Pengadilan TUN. (Indrayana dan Mochtar, 2007:452).

## Instrumen Pemerintahan

Maksud instrumen pemerintahan adalah alat-alat atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan instrumen seperti alat tulis menulis, transportasi dan komunikasi, gedung perkantoran dan lain-lain. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya (Ridwan, 2011:125).

Pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah, berupa perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan atau keputusan hukum (*rechtbesluiten*) dalam fungsi: (1) pengaturan, regulasi, menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang (*delegated legislation*); (2) pembinaan masyarakat, umumnya bersifat penetapan *policy-policy*, pengarahan terhadap jalannya kehidupan masyarakat; (3) kepolisian, yakni bertindak langsung terhadap pelanggar undang-undang dan pengganggu wibawa negara serta keamanan umum; (4) peradilan, yang berarti menyelesaikan berbagai macam konflik atau sengketa antara masyarakat atau antara instansi dan warga masyarakat atau antara instansi dan instansi (Atmosudirjo, 1983:12).

Sementara, menurut Hanif Nurcholis (2005:179), pemerintahan baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama:

1. Memberikan pelayanan (*services*) baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik/khalayak;
2. Melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*); dan,
3. Memberikan perlindungan (*protective*) masyarakat.

Untuk melaksanakan dan mendapatkan keabsahan dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, tentu saja pemerintah perlu adanya wewenang. Wewenang atau kewenangan adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan di antara keduanya.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”. (1983:73).

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, wewenang diartikan sebagai: hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; atau kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008: 1560). Sementara, Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yaitu sebagai berikut:

“Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain. (Ni Nyoman Mariadi, 2011: 25).

Di antara jenis-jenis pelimpahan wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut: (Abdullah, 2005: 9).

DELEGASI	MANDAT
Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang	Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan
Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan	Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberikan mandat
Pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang dimilikinya karena telah terjadi pengalihan wewenang kepada yang disertai wewenang	Pemberi mandat masih dapat menggunakan wewenang bilamana mandat telah berakhir
Pemberi delegasi tidak wajib memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang mengenai penggunaan wewenang tersebut namun berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut	Pemberi mandat wajib untuk memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut
Tanggungjawab atas pelaksanaan wewenang berada pada pihak yang menerima wewenang tersebut	Tanggungjawab atas pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pihak yang memberi mandat

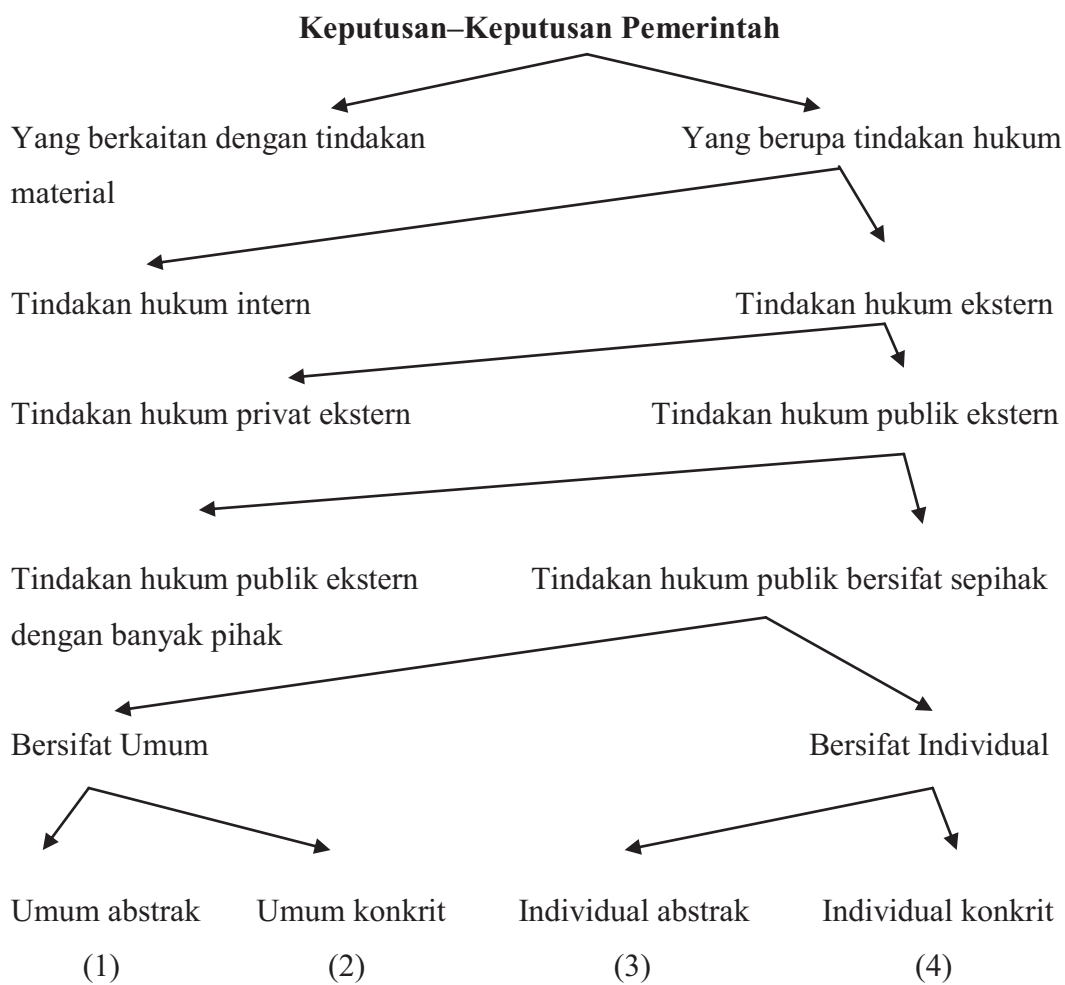
Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh

konstitusi atau undang-undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.

Sedangkan, delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atribusi) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan. Wewenang atribusi dan delegasi dalam membuat/membentuk peraturan perundang-undangan timbul karena:

1. tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci.
2. adanya tuntutan dari para pelaksana untuk melayani kebutuhan dengan cepat berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu.

Jika dikategorikan bentuk dari keputusan-keputusan yang dapat dilakukan oleh pemerintah menurut Van Wijck, sebagai berikut: (Abdullah, 2005:12).



Dengan demikian, dari sifat umum dan individualnya tindakan hukum publik yang bersifat sepihak, maka keputusan TUN yang dapat diterbitkan badan/pejabat TUN adalah:

1. Bersifat umum abstrak, seperti Presiden mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah dalam pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang.
2. Bersifat umum kongkrit, seperti Gubernur mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa daerahnya terjangkit penyakit busung lapar.



3. Bersifat individual abstrak. seperti izin untuk mendirikan pabrik cat yang disertai bermacam-macam syarat atau ketentuan-ketentuan, umpama tentang tata cara pembuangan air limbah pabrik yang bersangkutan.
4. Bersifat individual kongkrit. seperti penetapan pengangkatan sebagai PNS, penetapan pajak, dan lain-lain. (Abdullah, 2005:13).

### **Eksistensi *Circulaires* sebagai Peraturan Kebijakan**

Eksistensi (keberadaan) peraturan kebijakan tidak terlepas dari kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *Freies Ermessen*. Penggunaan *freies ermessen* (Jerman) atau *discretion* (Inggris) atau diskresi, yang diartikan dengan kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang. Peraturan kebijakan ini bukanlah peraturan perundang-undangan. Dimana tujuannya adalah *naar buiten gebracht schriftelijk beleid* (menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis) (Hadjon, et., al, 2001: 152-153). *Freis Ermessen* dalam bentuk produk kebijakan ini, dasarnya merupakan dari konsepsi *welfare state* (negara kesejahteraan), yang tujuannya adalah untuk melayani kepentingan masyarakat (*public service*).

Dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (intruksi-intruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen/ministriële* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *en bekenmakingen* (pengumuman-pengumuman). (Ridwan, HR, 2011: 174). Pandangan di atas menunjukkan bahwa, surat edaran yang dikeluarkan oleh pemko Lhokseumawe, eksistensinya sebagai peraturan kebijakan dan masuk dalam ranah diskresi.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, peraturan kebijakan ini tidak lain sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan. Peraturan ini semacam bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, disebut juga dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) (Ridwan, 2006: 183).

Secara umum, kapankah tindakan diskresi (*freis ermessen*) ini dapat dilakukan? Hotma Sibuea mengutip Ridwan, HR mengatakan, ada tiga alasan atau keadaan kondisional yang menjadikan pemerintah dapat melakukannya, yaitu: 1) belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* (konkret) terhadap suatu masalah, padahal perlu penyelesaian segera. 2) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan aparat pemerintah telah memberikan kebebasan sepenuhnya. Dan, 3) adanya delegasi perundang-undangan, yaitu pemberian kekuasaan untuk mengatur sendiri yang sebenarnya kekuasaan dimiliki aparat lebih tinggi tingkatannya. (Sibuea, 2010: 73-74).

Sementara, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administratif negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang

timbul secara tiba-tiba;

- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum. (Ridwan, 2011: 170-171).

Artinya, berdasarkan pandangan di atas, pemerintah ibarat hakim yang mengisi kekosongan hukum (*recht vacuum*), sehingga perlu mengeluarkan peraturan kebijakan. Kemudian, boleh digunakan diskresi karena undang-undang yang dijadikan sebagai dasar telah memberi kebebasan dalam menjalankannya. Sehingga, jika mengacu Pasal 17 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), disebutkan: urusan wajib yang menjadi kewenangan khusus pemerintahan kabupaten/kota adalah pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam. Sehingga, Pemko Lhokseumawe mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk mengatur perihal kehidupan adat.

Sementara, dalam konteks syari'at Islam, Pasal 125 disebutkan: syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi *aqidah*, *syar'iyah* dan akhlak, meliputi ibadah, *ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam yang diatur dengan Qanun Aceh.

Menyikapi dasar yuridis tersebut, jelas pemko Lhokseumawe mempunyai kewenangan dalam hal mengatur penyelenggaraan kehidupan adat dan syari'at Islam di wilayahnya. Bahkan, secara eksplisit disebutkan pengaturannya dengan qanun, bukan dalam bentuk *circulaires* atau diskresi dan dalam kondisi tertentu pemerintah dibenarkan untuk membuat diskresi, maka *circulaires* yang dikeluarkan oleh Pemko Lhokseumawe tidaklah keliru.

Jika hal itu dibenarkan, maka permasalahannya apakah pemko Lhokseumawe dalam mengeluarkan *circulaires* atau diskresi tersebut, sudah mengkaji secara komprehensif bahwa larangan duduk kangkang mendesak untuk dikeluarkan dalam bentuk surat edaran (diskresi)? Lalu, adakah hal ini berkaitan dengan *public service* (pelayanan publik)? Padahal, kalau melihat realitas Aceh secara umum dan Lhokseumawe khususnya dalam konteks pelaksanaan syari'at Islam dan hukum adat di Aceh, yang perlu segera diatur adalah persoalan *tarbiyah* (pendidikan) baik pendidikan Islam maupun umum. Sehingga, jika *tarbiyah* terutama pendidikan Islam sudah dilaksanakan, maka persoalan syari'at dan adat akan mudah diimplementasikan.

Sebagaimana, disampaikan Teungku Ibrahim Bardan (Abu Pantan), bahwa metode pelaksanaan syari'at Islam selama ini kurang tepat. Dimana, penerapannya masih kaku dan syari'at Islam tidak mungkin dilakukan dalam waktu yang singkat. Syariat Islam harus dimulai dengan memberi penyadaran bagi masyarakat melalui pendidikan, pemantapan ekonomi dan gerakan-gerakan moral positif lainnya. Kesadaran masyarakat tentang substansi agama harus dikedepankan, dengan mendidik mereka secara kontinyu dan dilakukan semua elemen masyarakat (Bardan, 2008: 122-123).

Selanjutnya, pemerintah perlu pro-aktif dengan memperbanyak materi pendidikan agama di sekolah-sekolah, serta pendidikan aparatur dan sebagainya. Begitu juga para orang tua harus mendorong pemahaman dan kesadaran beragama bagi anak-anak. Sebaliknya, jika syari'at Islam diberlakukan dengan cara *top-down* saat ini dan tanpa dimulai melalui pemantapan moral dan pendidikan terlebih dahulu, maka sangat banyak dan bahkan mungkin hampir semua orang Aceh harus dihukum.



## Efektivitas Pelaksanaan Surat Edaran: Efektivitas Hukum

Salah satu topik yang menjadi materi bahasan sosiologi hukum adalah efektifitas hukum. Oleh karena efektivitas hukum juga terkait erat dengan kesadaran hukum dan ketentuan hukum warga masyarakat, maka wajar jika timbul pertanyaan tentang apa itu kesadaran hukum. Apakah kesadaran hukum itu identik dengan ketaatan hukum atau tidak?

Kesadaran hukum menurut Krabbe yang dikutip Ahmad Ali, yaitu merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sementara, Soerjono Soekanto mengatakan, empat unsur kesadaran hukum, yaitu: 1) pengaturan tentang hukum; 2) pengetahuan tentang isi hukum; 3) sikap hukum; dan, 4) pola perilaku hukum. (Ali dan Heryani, 2012: 141-143). Jika merujuk pendapat Krabbe tersebut, maka kesadaran hukum itu tidak berpengaruh pada faktor eksternal (luar), tetapi dari dalam pribadi seseorang, ada atau tidaknya tekanan dari pihak luar.

Namun demikian, ketaatan hukum itu sendiri dapat dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, seperti yang dikemukakan H.C Kelman, yaitu:

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi;
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak;
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.

Dari tiga jenis kualitas ketaatan hukum di atas, Kelman menambahkan, bahwa perbedaan kualitas keefektifan suatu aturan, jika masyarakat yang menaati hanya bersifat *compliance* atau *identification*, berarti keualitas keefektifan aturan itu masih rendah; sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati dengan sifat *internalization*, maka semakin tinggi kualitas efektivitas aturan tersebut. (Ali dan Heryani, 2012: 142-143).

Oleh karena itu, jika merujuk *circulaires* pemko Lhokseumawe berkaitan dengan larangan duduk kangkang dan dihadapkan dengan tiga jenis kualitas ketaatan hukum di atas, maka yang terlihat adalah kecenderungan ketaatan yang bersifat *compliance* dan *identification*. Bahkan, ironisnya sejak diterbitkan surat edaran tersebut realitasnya saat ini sebagian besar perempuan, terutama remaja-remaja tidak mematuhi sama sekali terhadap surat edaran tersebut. Sehingga, jangankan berharap adanya ketaatan hukum yang bersifat *internalization*, yang bersifat *compliance* dan *identification* saja tidak dipatuhi. Apalagi, sifat dari surat edaran ini tidak ada sanksi, selain sekedar himbauan kepada masyarakat.

Inilah yang dikatakan Adam Podgorecki, agar suatu undang-undang (*penulis: aturan*), berlaku efektif, maka:

"...di dalam menerapkan hukum sebagai sarana untuk mengadakan *social engineering* diperlukan kemampuan-kemampuan sebagai berikut:

- a. Penggambaran yang baik situasi yang sedang dihadapi.
- b. Melakukan analisis terhadap penilaian-penilaian tersebut ke dalam tata susunan yang hierarkis sifatnya. Dengan cara ini maka akan diperoleh suatu pegangan atau pedoman, apakah penggunaan suatu sarana menghasilkan sesuatu yang positif. Artinya, apakah sarana penyembuhannya tidak lebih buruk daripada penyakitnya.
- c. Verifikasi terhadap hipotesis-hipotesis yang diajukan. Artinya, apakah sarana-sarana yang telah dipilih benar-benar akan menjamin tercapainya tujuan-tujuan yang dikehendaki atau tidak.

- d. Pengukuran terhadap efek-efek peraturan-peraturan yang diperlukan.
- e. Identifikasi terhadap faktor-faktor yang akan dapat menetralkan efek-efek yang buruk dari peraturan-peraturan yang diperlakukan.
- f. Pelembagaan peraturan-peraturan di dalam masyarakat, sehingga tujuan pembaruan berhasil dicapai. (Ahmad Ali dan Wiwie Heryani, 2012:146).

### Syarat-syarat Pelaksanaan Tugas Pemerintah

Sejalan dengan pendapat di atas, Prajudi Atmosudirjo, menyatakan bahwa yang paling banyak menimbulkan permasalahan dan kadang-kadang juga keresahan di kalangan masyarakat adalah tindak-tanduk dan kegiatan administrasi negara, terlebih karena campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat sehari-hari makin luas. Oleh karena itu, syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajiban oleh administrasi negara adalah:

- 1) *Efektivitas*, artinya kegiatannya harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan;
- 2) *Legitimitas*, artinya kegiatan administrasi negara tidak sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
- 3) *Yuridikitas*, adalah syarat yang menyatakan, bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melawan atau melanggar hukum dalam arti luas;
- 4) *Legalitas*, merupakan syarat yang menyatakan, bahwa tidak satupun perbuatan atau keputusan administrasi negara yang boleh dilakukan tanpa dasar atau pangkal suatu ketentuan undang-undang dalam arti luas; bila sesuatu dijalankan dengan dalih "keadaan darurat", maka kedaruratan tersebut wajib dibuktikan di kemudian hari; bilamana tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;
- 5) *Moralitas*, adalah salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindarkan;
- 6) *Effisiensi*, wajib dikejar seoptimal mungkin; kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;
- 7) *Teknik dan Teknologi*, yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya. (Atmosudirjo, 1983:79-80)

Selanjutnya, yang harus juga dipahami secara esensial peraturan kebijakan tersebut adalah:

- 1) kewenangan yang digunakan semata-mata untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan;
- 2) kewenangan pemerintahan itu tidak berimplikasi terikat secara tegas; dan,
- 3) ketentuan umum digunakan pada pelaksanaan kewenangan.

Meskipun, Hamid Atamimi mengatakan, mengikat dan berimplikasi secara hukum, tetapi dalam peraturan kebijakan ini tidak boleh mencantumkan sanksi dalam bentuk pidana (berbeda dengan undang-undang atau qanun), kecuali hanya sanksi administratif bagi yang melanggar ketentuan-ketentuannya.

Selanjutnya, Indroharto juga mengatakan dalam pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan, antara lain: a) tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner; b) tidak boleh bertentangan dengan nalar yang sehat; c) harus dipersiapkan dengan cermat; d) isi dari kebijaksanaan harus memberikan kejelasan hak dan kewajiban warga yang terkena peraturan tersebut; e) harus jelas tujuan dan dasar pertimbangan kebijaksanaan; dan, f) harus memenuhi syarat kepastian hukum material, artinya hak warga masyarakat yang terkena dihormati dan harapan warga telah terwujud dan tidak diingkari. (Ridwan, 2011:183-184)

Dari empat poin surat edaran Pemko Lhokseumawe, maka keniscayaan penggunaannya untuk menjalankan pemerintahan, bukan karena adanya faktor lain, misalnya, karena kepentingan politik atau lainnya. Sementara, mengacu Indroharto, syarat-syarat suatu diskresi yang semestinya dipenuhi oleh Pemko Lhokseumawe, malah kurang diakomodir, antara lain: pertama, hak-hak masyarakat masih kurang jelas pengaturannya bagi yang terkena peraturan kebijaksanaan tersebut. Dan, kedua, harapan-harapan masyarakat terutama kalangan masyarakat bawah (*grass root*) belum terpenuhi secara maksimal.

Mengutip pendapat Bruggink, dalam Refleksi tentang Hukum, sejatinya pemerintah sebelumnya melakukan kajian dalam bentuk sosiologi hukum, yaitu objek pertama adalah melihat kenyataan kemasyarakatan dan kedua kaidah-kaidah hukum. Sehingga, dapat menjelaskan kaidah hukum dari sudut kenyataan kemasyarakatan dan juga dapat menjelaskan kenyataan kemasyarakatan dari sudut-sudut kaedah hukum (Bruggink, 2011: 163).

Oleh karena itu, karena *circulaires* (diskresi) ini mempengaruhi publik Kota Lhokseumawe, maka kemungkinan akan memunculkan polemik berkepanjangan. Apalagi, jika tidak dijelaskan substansinya secara komprehensif terutama terhadap persoalan duduk kangkang. Misalnya, apakah karena tidak sesuai dengan kaedah syari'at Islam atau kultur Aceh dalam berkenderaan? Lalu, bagaimana dengan cara berlalu-lintas di jalan raya, apakah besar resiko keamanan atau sebaliknya? Pertanyaan-pertanyaan ini tentu saja akan terus bergulir. Apalagi, *circulaires* ini juga tidak terikat secara hukum, implikasinya, kemungkinan tidak akan dipatuhi oleh sebagian masyarakat. Jika, hal ini terjadi maka dapat dipastikan bahwa larangan duduk kangkang tidak efektif dilaksanakan. Sehingga, akan mempengaruhi kewibawaan Pemko Lhokseumawe.

## Kesimpulan

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan merupakan subyek pelaksana tugas pemerintahan, yang kewenangannya diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan instrumen yuridis, antara lain peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.

Salah satu peraturan kebijakan adalah surat edaran (*circulaires*), dimana pembentukannya tidak terlepas dari kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau *freies ermessen* (Jerman) atau *discretion* (Inggris) atau diskresi, yang diartikan dengan kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang. Peraturan kebijakan ini juga bukanlah peraturan perundang-undangan, yang dibuat untuk *naar buiten gebracht schriftelijk beleid* (menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis). Oleh karena itu, sebagai pemerintah, pemko Lhokseumawe berwenang mengeluarkan *circulaires* dan eksistensinya sebagai peraturan kebijakan dan bukan peraturan perundang-undangan serta tidak adanya sanksi bagi yang melanggarnya.

Terhadap *circulaires* pemko Lhokseumawe yang sudah dikeluarkan, mengacu pada realitas ketaatan masyarakat yang dihadapkan dengan tiga jenis kualitas ketaatan hukum, *compliance*, *identification* dan *internalization*, maka kecenderungan sebagian perempuan di kota Lhokseumawe dipatuhi karena sifat *compliance*, *identification*. Sedangkan, sebagian lainnya, terutama remaja-remaja tidak mematuhi sama sekali. Sehingga, jangankan berharap adanya ketaatan hukum yang bersifat *internalization*, yang bersifat *compliance* dan *identification* saja tidak dipatuhi. Apalagi, sifat dari surat edaran ini tidak ada sanksi, selain sekedar himbauan kepada masyarakat.

Berdasarkan analogi di atas, dalam pandangan hemat saya, keputusan kebijakan atau surat edaran (*circulaires*) Pemko Lhokseumawe, dalam konteks pelaksanaan syari'at Islam dan adat Aceh belum saatnya dikeluarkan, yang sebenarnya masih ada prioritas lainnya, seperti *tarbiyah* Islam. Apalagi belum dilakukan kajian secara komprehensif dengan melibatkan partisipasi para *stake holders* dan masyarakat sehingga menjadi dasar hukum yang responsif bukan represif.

Jika hal ini dilakukan, maka kemungkinan besar tujuan pembentukan peraturan, yaitu mewujudkan kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum akan tercapai. *Last but not least*, di luar konteks pelaksanaan syari'at Islam yang lebih penting lagi adalah perhatian pemerintah terhadap pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar (*basic needs*) dan hak-hak dasar (*basic rights*) yang berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat. Bukan hanya peduli dan disibukkan pada persoalan-persoalan privat masyarakat semata.

## Daftar Pusaka

- Ali, Ahmad dan Heryani, Wiwie. 2012. *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Abdullah, Ujang. 2005. "Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa". *Makalah* yang disampaikan dalam Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Pemerintah Propinsi Lampung, 13-14 Juli 2005.
- Atmosudirjo, Prajudi. 1983. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan Keenam. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Bardan, Teungku Ibrahim. 2008. *Resolusi Konflik dalam Islam, Kajian Normatif dan Historis Perspektif Ulama Dayah*. Banda Aceh: Aceh Institute Press.
- Bruggink, JJ. H. 2011. *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar dalam Teori Hukum*. Cetakan Ketiga, Terjemahan dari *Rechts Reflecties*, Alih Bahasa: Arief Sidharta. Bandung: Citra Adytia Bakti.
- Hadjon, Philipus M. et., al. 2001. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cetakan Ketujuh. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indrayana, Denny dan Mochtar, Zainal Arifin. 2007. *Komparasi Sifat Mengikat Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta.
- Mariadi, Ni Nyoman. 2011. *Kewenangan Pemerintah dalam Menetapkan Penguasaan dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian*. Tesis. Denpasar: Program Pascasarjana Universitas Udayana.
- Mertokusumo, Sudikno. 2012. *Teori Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Cahaya Atma Pusaka.
- Nurholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Ridwan, HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sibuea, Hotma P. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga.
- Situmorang, Victor M. dan Sitanggang, Cormentyna. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.