

ABSTRAK

Skripsi dengan judul “Perbandingan Pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl Tentang Surat Edaran dalam Konsep Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia” ini ditulis oleh Indah Novitasari, NIM. 1860103221101, dengan Dosen pembimbing Satrio Wibowo, M.H.

Kata Kunci : Surat Edaran, Hierarki Norma, Implikasi Hukum

Surat Edaran merupakan instrumen administratif yang secara empiris memiliki peran signifikan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Meskipun secara yuridis tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, dalam praktiknya Surat Edaran kerap digunakan sebagai dasar tindakan pemerintahan yang berdampak langsung terhadap masyarakat. Kondisi ini menimbulkan problematika hukum berupa ketidakjelasan kedudukan, batas kewenangan pembentukannya, serta ukuran efektivitas Surat Edaran dalam sistem hukum nasional.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada kecenderungan penggunaan Surat Edaran sebagai instrumen pengaturan yang bersifat normatif, sehingga memunculkan gejala *pseudo-regulation* dan berpotensi mengganggu asas legalitas serta kepastian hukum. Permasalahan tersebut dianalisis melalui perbandingan pemikiran dua tokoh, yaitu Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl, yang memiliki pendekatan berbeda terhadap kedudukan dan fungsi instrumen administratif.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tiga rumusan masalah, 1) Konsep Surat Edaran dalam alam pemikiran Jimly Asshiddiqie?; 2) Konsep Surat Edaran dalam alam pemikiran Adolf Merkl?; 3) Efektivitas Surat Edaran di Indonesia melalui gabungan pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl?

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa menurut Jimly Asshiddiqie, Surat Edaran merupakan instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal dan fungsional untuk menyeragamkan pelaksanaan hukum, memberikan kepastian operasional bagi aparatur, serta mendukung prinsip *good governance*. Sementara itu, menurut Adolf Merkl, efektivitas instrumen administratif ditentukan oleh validitas normatifnya dalam struktur hierarki norma hukum. Melalui sintesis pemikiran Jimly Asshiddiqie dan Adolf Merkl yang diterapkan *mutatis mutandis* dalam konteks Indonesia, penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas Surat Edaran hanya dapat dicapai apabila instrumen tersebut sah secara normatif dan berfungsi secara administratif. Berdasarkan sintesis tersebut, dirumuskan model efektivitas Surat Edaran yang menekankan legalitas struktural, konsistensi normatif, harmonisasi administratif, kejelasan operasional, penerimaan internal aparatur, serta kapasitas pencegahan konflik administratif sebagai pedoman penataan Surat Edaran dalam sistem hukum Indonesia.

ABSTRACT

This undergraduate thesis entitled “*A Comparison of the Legal Thought of Jimly Asshiddiqie and Adolf Merkl on Circular Letters within the Concept of Legislation in Indonesia*” was written by Indah Novitasari, Student ID Number 1860103221101, under the supervision of Satrio Wibowo, M.H.

Keywords : Circular Letters; Hierarchy of Legal Norms; Legal Implications

Circular Letters are administrative instruments that, empirically, play a significant role in the practice of governance in Indonesia. Although juridically they are not included within the hierarchy of laws and regulations as stipulated in Law Number 12 of 2011, as amended by Law Number 13 of 2022, in practice Circular Letters are frequently used as the basis for governmental actions that directly affect the public. This condition gives rise to legal issues concerning the uncertainty of their legal status, the limits of the authority to issue them, and the criteria for assessing the effectiveness of Circular Letters within the national legal system.

The urgency of this research is grounded in the increasing tendency to use Circular Letters as normative regulatory instruments, thereby creating the phenomenon of pseudo-regulation and potentially undermining the principles of legality and legal certainty. These issues are analyzed through a comparative study of the thoughts of Jimly Asshiddiqie and Adolf Merkl, who adopt different approaches to the status and function of administrative instruments.

This study aims to analyze three research questions: (1) What is the concept of Circular Letters in the thought of Jimly Asshiddiqie? (2) What is the concept of Circular Letters in the thought of Adolf Merkl? (3) What is the effectiveness of Circular Letters in Indonesia through a synthesis of the thoughts of Jimly Asshiddiqie and Adolf Merkl?

The research employs normative legal research using conceptual, statutory, and comparative approaches. The findings indicate that, according to Jimly Asshiddiqie, a Circular Letter is an administrative policy instrument that is internal and functional in nature, intended to standardize the implementation of law, provide operational certainty for government officials, and support the principles of good governance. Meanwhile, according to Adolf Merkl, the effectiveness of an administrative instrument is determined by its normative validity within the hierarchical structure of legal norms. Through a synthesis of the thoughts of Jimly Asshiddiqie and Adolf Merkl, applied *mutatis mutandis* within the Indonesian context, this research concludes that the effectiveness of Circular Letters can only be achieved when such instruments are both normatively valid and administratively functional. Based on this synthesis, the study formulates a model for the effectiveness of Circular Letters that emphasizes structural legality, normative consistency, administrative harmonization, operational clarity, internal acceptance by government officials, and the capacity to prevent administrative conflicts as guidelines for the proper structuring of Circular Letters within the Indonesian legal system.

الملخص

أعدت هذه الرسالة الجامعية بعنوان «مقارنة فكر جيملي أشديقي وأدولف ميركل بشأن التعميمات في إطار مفهوم التشريعات في إندونيسيا» من قبل إنداه نوفيتاساري، رقم القيد ١٨٦٠١٠٣٢٢١١٠١، تحت إشراف ساتريو وييرو، ماجستير في القانون.

الكلمات المفتاحية: التعميمات؛ هرمية القواعد القانونية؛ الأثر القانونية

تُعدُّ النشرات التعميمية أدوات إدارية تؤدي، من الناحية العملية، دورًا مهمًا في ممارسة الإدارة العامة في إندونيسيا. وعلى الرغم من أنها، من الناحية القانونية، لا تُعدُّ جزءًا من التدرج الهرمي للتشريعات كما هو منصوص عليه في القانون رقم 12 لسنة بصيغته المعدلة بالقانون رقم 13 لسنة 2022، فإنها تُستخدم في الواقع العملي في كثير من الأحيان أساسًا للإجراءات، 2011، الحكومية التي تترتب عليها آثارٌ مباشرةٌ على المجتمع. ويثير هذا الوضع إشكاليات قانونية تتمثل في غموض مركزها القانوني وحدود السلطة المختصة بإصدارها، ومعايير قياس فعاليتها ضمن النظام القانوني الوطني.

وتستند أهمية هذا البحث إلى التوجّه المتزايد نحو استخدام النشرات التعميمية بوصفها أدوات تنظيمية ذات طابع معياري، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور ظاهرة «التنظيم الشكلي غير الحقيقي»، ويحتمل أن يمسّ بمبدأ المشروعية ومبدأ اليقين القانوني. وتُحلّل هذه الإشكاليات من خلال دراسة مقارنة بين أفكار جيملي أشديقي وأدولف ميركل، اللذين يتبنيان مقاربتين مختلفتين بشأن المكانة والوظيفة اللتين تؤديهما الأدوات الإدارية.

ويهدف هذا البحث إلى تحليل ثلاث إشكاليات رئيسية، وهي: (1) ما مفهوم النشرات التعميمية في فكر جيملي أشديقي؟ (2) ما مفهوم النشرات التعميمية في فكر أدولف ميركل؟ (3) ما مدى فعالية النشرات التعميمية في إندونيسيا في ضوء التوفيق بين أفكار جيملي أشديقي وأدولف ميركل؟

واعتمد البحث منهج البحث القانوني المعياري، من خلال استخدام المنهج المفاهيمي، والمنهج التشريعي، والمنهج المقارن. وقد أظهرت نتائج البحث أن جيملي أشديقي يرى أن النشرات التعميمية تمثل أداةً للسياسة الإدارية تتسم بالطابع الداخلي والوظيفي، وتهدف إلى توحيد تطبيق القانون، وتوفير اليقين التشغيلي للأجهزة الحكومية، ودعم مبادئ الحوكمة الرشيدة. أما أدولف ميركل فيرى أن فعالية الأداة الإدارية تتحدد بمدى صحتها المعيارية داخل البنية الهرمية للقواعد القانونية. ومن خلال التوفيق بين أفكار جيملي أشديقي وأدولف ميركل، وتطبيقها مع مراعاة الفوارق اللازمة، في السياق الإندونيسي، خلص هذا البحث إلى أن فعالية النشرات التعميمية لا يمكن تحقيقها إلا إذا كانت هذه الأداة صحيحةً من الناحية المعيارية وفعالةً من الناحية الإدارية. واستنادًا إلى هذا التوليف الفكري، صاغ البحث نموذجًا لفعالية النشرات التعميمية يركز على المشروعية الهيكلية، والاتساق المعياري والانسجام الإداري، والوضوح التشغيلي، والقبول الداخلي من قبل الأجهزة الحكومية، والقدرة على الوقاية من المنازعات الإدارية، بوصفها مبادئ توجيهية لتنظيم النشرات التعميمية داخل النظام القانوني الإندونيسي.