



Volume 37 No. 1, Mei

P-ISSN: 1412-2723

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 International License

POLITIK HUKUM PELARANGAN DEMONSTRASI MAHASISWA MELALUI SURAT EDARAN KEMENDIKBUD NO. 1035/E/KM/2020 DI MASA PANDEMI

Astri Astari

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Email: astriast66@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

Political Law,
Demonstration, Circular
Letter, Policy Regulations

DOI :

10.26532/jh.v37i1.15846

ABSTRACT

Demonstrasi dalam konteks demokrasi sangat memiliki keterkaitan erat, dalam negara yang demokratis. Undang-Undang Cipta Kerja yang mengundang reaksi masyarakat dan mengundang demonstrasi oleh para buruh dan mahasiswa yang menolak undang-undang ini. Sebagai buntut dari demonstrasi yang dilakukan oleh para mahasiswa dan buruh tersebut, terbitlah Surat Edaran Kemendikbud Nomor 1035/E/KM/2020 menghimbau mahasiswa tidak berpartisipasi dalam kegiatan penyampaian aspirasi yang dapat membahayakan kesehatan mahasiswa, seperti demonstrasi karena pandemic di Indonesia belum usai. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana kekuatan hukum surat edaran dalam praktik pemerintahan dan politik hukum pelarangan demonstrasi mahasiswa melalui Surat Edaran Ditjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud Nomor 1035/E/KM/2020 di masa pandemi. Penelitian ini termasuk dalam tipologi penelitian hukum normatif, yaitu suatu penelitian yang berdasarkan bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun sekunder. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan merujuk pada teori, konsep, dan peraturan perundang-undangan. Perdebatan mengenai peraturan kebijakan telah memperlihatkan bahwa tugasnya memang sebagai penjelas peraturan yang telah ada dan mengatur hal-hal terperinci di dalamnya. Dalam permasalahan demonstrasi yang baru-baru ini terjadi, adanya surat edaran dari Kemendikbud, dianggap sebagai suatu pembatasan dan kesewenangan hingga ramai dibicarakan masyarakat. Dalam aspek lain, harus tetap dilihat kondisi pandemi yang masih terjadi di Indonesia. Kedua hal ini kemudian menjadi dua gagasan yang menarik dan saling tolak belakang.

In a democratic country, demonstrations in the context of democracy are closely related. The Law No. 11 of 2020 which considered detrimental to society and invited demonstrations by workers and students against this law. As the impact of the demonstration, a Circular Letter of Ministry of Education and Culture Number 1035/E/KM/2020 urged students not to participate in activities to convey aspirations, such as demonstrations because the pandemic in Indonesia has not subsided yet. The purpose of this study is to see how the legal power of circulars in government practice and the legal politics of prohibiting student demonstrations through the Circular Letter of Ministry of Education and Culture Number 1035/E/KM/2020 during the pandemic. This research is included in the typology of normative legal research, which is a research based on legal materials,

both primary and secondary legal materials. The data obtained were analyzed descriptively-qualitatively by referring to theories, concepts, and laws and regulations. The debate over policy regulations has shown that its job is to clarify existing regulations and regulate the details in them. In the case of the recent demonstrations, the existence of a circular from the Ministry of Education and Culture is considered as a limitation and arbitrariness until it is widely discussed by the public. In other aspects, it must still be seen at the pandemic conditions that are still happening in Indonesia. These two things then become two interesting ideas and contradict each other.

Copyright © 2020 JURNAL HUKUM UNISSULA. All rights reserved.

A. PENDAHULUAN

Negara adalah integrasi kekuatan politik, dan entitas kekuatan politik, bahkan instrumen masyarakat yang memiliki kekuatan untuk mengatur hubungan interpersonal dalam masyarakat dan membatasi manifestasi kekuasaan dalam masyarakat. Oleh karena itu, negara memiliki karakter yang dapat memaksakan kekuasaannya pada semua kelompok kekuasaan lainnya dan dapat menetapkan tujuan untuk kehidupan bersama ini. Untuk mencapai hal ini, negara menetapkan metode dan batasan yang dapat digunakan untuk menggunakan kekuasaan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan cara tersebut negara dapat mengintegrasikan dan mengarahkan aktivitas sosial warganya mencapai tujuan bersama.¹ Emmanuel Kant berpendapat bahwa tujuan negara adalah menciptakan dan mempertahankan hukum yang menjamin legalitas individu dalam masyarakat dan juga berarti bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan hukum yang sama dan tidak dapat diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa.²

Sebagai negara hukum, Indonesia mengekspresikan cita-cita atau tujuan negara melalui hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan nasional yang dikejar. Kemudian seperti yang diketahui bahwa produk hukum yang ada di Indonesia adalah produk politik yang dibentuk melalui Politik Hukum para penguasa yang saat itu mewakili rakyat. Politik Hukum itulah yang kemudian menentukan untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju.³ Namun dalam praktiknya sering kali adanya benturan antara keinginan pemerintah dan rakyat. Ketika ada kebijakan dari pemerintah yang tidak sesuai atau bahkan merugikan rakyat sering kali terjadi demonstrasi sebagai sarana rakyat menyuarkan aspirasi mereka.

Demonstrasi dalam konteks demokrasi sangat memiliki keterkaitan erat, dimana dalam negara yang demokratis, maka demonstrasi mendapat tempat sebagai bagian dari *freedom of speech* dan *freedom of expression*. Di lain sisi, demonstrasi juga dapat menjadi indikator kematian dari demokrasi itu sendiri. Tidak adanya ruang partisipasi publik dalam aspek pemerintahan

1 Isharyanto, *Ilmu Negara*, Oase pustaks, Yogyakarta, 2010, hlm. 83-84.

2 *Ibid*, hlm. 87

3 Mia Kusuma Fitriana, Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12(2), 2015, hlm. 6

membuat rakyat frustrasi mencari cara agar suaranya didengar. Abraham Lincoln (1863) menyebutkan bahwa demokrasi adalah dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat.⁴ Hal ini sejalan dengan Miriam Budiarmo yang mengatakan bahwa demokrasi berasal dari kata rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*.⁵ Rakyat memiliki perannya dalam pemerintahan, bukan hanya pasif menerima keadaan. Kondisi-kondisi yang merugikan rakyat atau menciderai haknya akan membuat mereka menggunakan kekuatannya untuk memberikan reaksi terhadap pemerintah.

Satu peristiwa nyata yang terjadi adalah terkait Undang-Undang Cipta Kerja yang mengundang reaksi masyarakat karena dianggap merugikan rakyat. Hampir di seluruh wilayah Indonesia terjadi demonstrasi oleh para buruh dan mahasiswa menolak Undang-Undang Cipta Kerja ini. Daerah-daerah yang menggelar aksi unjuk rasa tersebut antara lain DKI Jakarta, Bandung, Semarang, Ambon, dan lain-lain.⁶ Dari segi mahasiswa pun diperkirakan jumlah demonstran lebih dari 5.000 orang yang berasal dari 300 kampus di seluruh Indonesia.⁷ Sebagai buntut dari demonstrasi yang dilakukan oleh para mahasiswa dan buruh tersebut, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan melalui Surat Edaran Ditjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud Nomor 1035/E/KM/2020 menghimbau mahasiswa tidak berpartisipasi dalam kegiatan penyampaian aspirasi yang dapat membahayakan kesehatan mahasiswa, seperti demonstrasi atau unjuk rasa sebab pandemi di Tanah Air belum mereda.⁸

Respon pemerintah mengenai kritik dan penyampaian yang disampaikan melalui surat edaran ini pun merupakan salah satu bentuk politik hukum yang terjadi di Indonesia. Hal ini pun tidak terlepas dari peranan pemerintah ketika menggunakan suatu kebijakannya, yang mana kembali berbuntut pada kondisi di masyarakat. Kemudian yang pertanyaannya adalah (1) Bagaimana kekuatan hukum dari surat edaran sebagai bagian praktik pemerintah dan (2) Bagaimana politik hukum pelarangan demonstrasi mahasiswa melalui Surat Edaran Ditjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud Nomor 1035/E/KM/2020 di masa pandemi?

Tujuan yang hendak dicapai dengan menjawab sejumlah pertanyaan tersebut adalah agar adanya suatu pemahaman mengenai kekuatan hukum surat edaran sebagai praktik pemerintahan. Hal ini tentunya tidak terlepas dari masih banyaknya surat edaran yang menjadi salah paham, baik di pemerintah sendiri maupun masyarakat yang terdampak. Dengan demikian

4 Sugeng Winarno, 2019, *Demokrasi, Demonstrasi dan Demo Crazy*, Diunduh pada 4 November 2020 dari file:///C:/Users/astri%20astari/Downloads/3312-7851-1-PB.pdf

5 Idil Akbar, *Demokrasi Dan Gerakan Sosial (Bagaimana Gerakan Mahasiswa Terhadap Dinamika Perubahan Sosial, Jurnal Wacana Politik*, Vol.1(2), 2016, hlm. 109

6 CNN Indonesia, *Demo Tolak Omnibus Law Digelar di Sejumlah Daerah Kemarin*, Diakses pada 5 November 2020 dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201012204822-20-557608/demo-tolak-omnibus-law-digelar-di-sejumlah-daerah-kemarin>

7 Detik News, 2020, *Protes Omnibus Law UU Cipta Kerja*, Diakses pada 5 November 2020 dari <https://news.detik.com/berita/d-5203294/protes-omnibus-law-uu-cipta-kerja-mahasiswa-demo-di-istana-besok>

8 Detik News, 2020, *Kemendikbud Terbitkan Surat Edaran Imbau Mahasiswa Tak Demo Omnibus Law*, Diakses pada 2 November 2020 dari <https://news.detik.com/berita/d-5208323/kemendikbud-terbitkan-surat-edaran-imbau-mahasiswa-tak-demo-omnibus-law>

perlu diuraikan lebih rinci hal-hal mengenai surat edaran sehingga penggunaannya pun tetap pada koridor yang berlaku. Selain itu, hendak pula memahami bagaimana politik hukum pelarangan demonstrasi mahasiswa melalui surat edaran yang telah disebutkan di atas. Pemahaman tersebut dimaksudkan agar timbul pengetahuan mengenai dua dimensi utama politik hukum yang hendak dibahas, yaitu dengan mencari tujuan yang dikehendaki dari politik hukum ini, sebagaimana pendapat Satjipto Rahardjo, yaitu dari segi tujuan hukum maupun segi sosial di masyarakat.⁹

Beberapa peneliti terdahulu juga telah mengkaji, baik mengenai surat edaran maupun demonstrasi di kala pandemi. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Abdul Rohman (2020)¹⁰ dengan judul Sisi Positif dan Negatif Demonstrasi pada Negara Demokrasi Dimasa Pandemi yang mana mengkaji demonstrasi yang terjadi terkait penolakan Omnibus Law Cipta Kerja. Hasilnya yaitu bahwa sisi negative maka akan menghambat perekonomian jika masyarakat terkena virus Covid-19, namun sisi positifnya yaitu rasa nasionalisme untuk menegur pemerintah. Selain itu penelitian yang membahas mengenai kedudukan surat edaran dilakukan oleh Cholida Hanum (2020)¹¹ yang judulnya berupa Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia. Penelitian tersebut menghasilkan bahwa surat edrana merupakan instrument administrative yang bersifat internal yang menjadi bagian kebijakan pemerintah. Surat edaran disebutkan sering bermasalah sehingga harus dilakukan pembatalan, namun belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dari penelitian terdahulu menunjukkan perbedaan dengan penelitian ini, dimana belum ada penelitian yang secara khusus membahas mengenai politik hukum surat edaran pelarangan demonstrasi mahasiswa. Beberapa penelitian masih membahas secara general, baik itu mengenai demonstrasi dan surat edaran, namun kombinasi keduanya masih minim, bahkan tidak ada. Terkhusus, terhadap Surat Edaran Kemendikbud No. 1035/E/KM/2020. Perbedaan kemudian hadir dimana penelitian ini berfokus untuk menjabarkan mengenai politik hukum surat edaran kemendikbud terkait pelarangan demonstrasi di masa pandemi—yang mana masih kita hadapi bersama.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan cara utama yang digunakan seorang peneliti untuk mencapai suatu tujuan. Cara tersebut digunakan setelah penelitian memperhitungkan kelayakannya ditinjau dari tujuan situasi penelitian.¹² Jenis penelitian ini termasuk dalam tipologi penelitian hukum normatif, yaitu suatu penelitian yang berdasarkan bahan - bahan hukum baik

9 Islamiyati & Dewi Hendrawati, (2019) "Analisis Politik Hukum Dan Implementasinya", *Law, Development & Justice Review*, 2(1), hlm.108

10 Abdul Rohman, Sisi Positif dan Negatif Demonstrasi Pada Negara Demokrasi Dimasa Pandemi, *Binamulia Hukum*, Vol.9(2), 2020, hlm. 153-170

11 Cholida Hanum, Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia, *Humani*, Vol. 10(2), hlm. 138-153

12 Winarno Surakhmad, (Ed.), *Pengantar Penelitian Ilmiah : Dasar, Metode dan Teknik*. Tarsito, Bandung, 1990, hlm.191.

bahan hukum primer maupun sekunder. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif mengenai hubungan antara suatu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan dalam prakteknya.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka secara ekstensif maupun intensif guna mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder,¹³ baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder telah dilakukan pada penelitian ini. Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Surat Edaran Kemendikbud No. 1035/E/KM/2020 tentang Pelarangan Demontrasi Mahasiswa di Masa Pandemi. Bahan hukum sekunder, yang berupa buku-buku literatur yang relevan, artikel, jurnal, dan lain sebagainya. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku literatur, dan artikel. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan merujuk pada teori, konsep, dan peraturan perundang-undangan.

C. PEMBAHASAN

1. Kekuatan Hukum Surat Edaran Sebagai Bagian Peraturan Kebijakan Dalam Praktik Pemerintahan

Sebagaimana pengetahuan akan Indonesia yang merupakan negara hukum, maka dalam kajian Hukum Administrasi Negara dan Ilmu Perundang-Undangan terdapat suatu pemahaman dimana norma hukum dibagi menjadi peraturan-peraturan (*regels*) dan bentuk ketentuan lainnya (*andere bepalingen*).¹⁴ Atas dasar ini, maka lahir suatu paradigma yuridis dimana adanya suatu ketentuan atau dalam hal ini peraturan, yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dikenal umumnya. Ketentuan lain tersebut disebut pula dalam beberapa diskurs sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

J. Mannoury mengibaratkan peraturan kebijakan layaknya suatu hukum yang dihasilkan atau nampak dari sebuah cermin. Hukum ini bukanlah sesuatu yang asli, melainkan sesuatu yang semu atau sekedar mimpi belaka. Hal senada kemudian diungkapkan J. Van Der Hoyen yang menyebutkan peraturan kebijakan sebagai *pseudowetgeving* (legislasi semu). Adanya peristilahan tersebut dikarenakan dalam pembentukannya, peraturan kebijakan tidak hadir dengan sokongan kewenangan perundang-undangan.¹⁵

Peraturan kebijakan menurut Philipus M. Hadjon memang lahir sebagai produk tata usaha negara dalam bentuk kebijakan tertulis.¹⁶ P. J. P Tak mengatakan bahwa pembuatan peraturan kebijakan memang berkaitan dengan instansi pemerintahan dalam urusan terkait

13 Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 18.

14 Zafrullah Salim, *Legislasi Semu (Pseudowetgeving)*, Diakses pada 5 Oktober 2020 <http://ditjenpp.kemendikbud.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html>

15 Putu Eka Pitriyantini, Peraturan Kebijakan Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha*, Vol. 5(2), 2019, hlm. 80

16 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo, Jakarta, 2019, hlm. 176.

kewenangannya di masyarakat. Peraturan kebijakan juga tidak berdasar pada Undang-Undang Dasar (UUD) ataupun undang-undang secara formil, sehingga yang melekat padanya adalah wewenang organ pemerintahan terkait tugasnya dalam pemerintahan.¹⁷ Pengertian-pengertian tersebut secara jelas mulai memisahkan antara aturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan, terutama terkait dasar keberadaannya.

Pemerintah, dalam hal ini Kemendikbud, ketika menjalankan tugas dan wewengangnya acapkali menggunakan peraturan kebijakan yang mana bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang kita kenal.¹⁸ Adanya peraturan kebijakan tidak terlepas dengan *freies ermesen* yang mana berkaitan dengan asas diskresi.¹⁹ Hal ini karena diskresi pemerintah diperlukan untuk penyelesaian permasalahan yang bersifat mendesak dan belum memiliki suatu dasar hukum sehingga diperlukan kebebasan yang kemudian mengilhami pembentukan aturan kebijakan dalam praktik sehari-hari di pemerintahan.²⁰

Pembentukan peraturan yang berasal dari diskresi juga harus dipahami dari konsep mengenai tiga pemberian kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian wewenang kepada organ pemerintah dari undang-undang. Delegasi adalah pemlimpahan wewenang dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintah yang lainnya. Sedangkan mandate adalah pemberian izin untuk organ pemerintah menjalankan wewenang prgan pemerintahan lainnya dengan tetap mengatasnamakan si pemberi mandat.²¹ Peraturan kebijakan dalam hal ini Surat Edaran Kemendikbud No. 1035/E/KM/2020, ditandatangani oleh Dikjen Dikti, bukan oleh Menteri Pendidikan. Dalam hubungan ini terlihat adanya pemberian mandat antara keduanya. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya harus berdasarkan atribusi atau delegasi.²²

Dalam pembentukan peraturan kebijakan, terdapat pula beberapa ketentuan yang menurut Indroharto sebagaimana yang dikutip HR Ridwan harus dipenuhi dengan baik.²³

17 *Ibid*, 178.

18 Victor Imanuel W. Nalle, Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Refleksi Hukum*, Vol. 10(1), 2016, hlm. 2.

19 Putu Eka Pitriyantini, *Loc.cit.*

20 Lutfil Ansori, Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Yuridis*, Vol. 2(1), 2015, hlm. 1.

21 Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 102.

22 Arif Christiono Soebroto & Arif Christiono, "Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas," *Legal Position of Regulations/Policies Under The Regulation of the Minister for National Development Planning/Head of Bappenas*, Diakses pada 4 November 2020 dari <http://birohukum.bappenas.go.id/data/databerita/WORKSHOP%20Peraturan>, Vol.2

23 HR Ridwan, *Op.cit.*, hlm. 183-184

- a. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang memegang wewenang diskresioner;
- b. Tidak boleh bertentangan dengan logika
- c. Harus cermat dari segi kepentingan, keadaan, serta alternative yang mungkin untuk dilakukan
- d. Isinya harus jelas mengenai hak dan kewajiban dari warga yang terdampak peraturan kebijakan tersebut
- e. Harus ada kejelasan mengenai tujuan dan kebijakan dasar yang ditempuh
- f. Harus memenuhi tujuan materil, berupa penghormatan atas hak-hak warga yang terdampak, serta tidak mengingkari harapan warga yang pantas ada

Freies ermessen dalam pemerintahan di Indonesia hadir sejalan dengan kehendak untuk mewujudkan tujuan bangsa sebagaimana termuat dalam Konstitusi. Pemerintah diberikan tugas untuk merealisasikan hal tersebut, sehingga kewenangan bebas diberikan atasnya.²⁴ Namun dalam praktik penerapan freies ermessen sendiri terdapat batasan-batasan yang tidak boleh dilanggar, yang menurut Muchsan berupa:²⁵

- a. Freies ermessen tidak boleh bertabrakan dengan ketentuan dalam hukum yang sedang berlaku; dan
- b. Penggunaan freies ermessen tidak boleh menyeleweng untuk memenuhi kepentingan umum.

Dikeluarkannya peraturan kebijakan oleh Kemedikbud sebagai bagian dari kewenangannya tentu tetap harus memenuhi koridor di atas.

Pada peranannya dalam pemerintahan, peraturan kebijakan lazim hadir dalam berbagai bentuk. Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan peraturan kebijakan di Indonesia menjadi:²⁶

- a. Surat edaran;
- b. Surat perintah;
- c. Pedoman kerja;
- d. Petunjuk pelaksana;
- e. Petunjuk teknis;
- f. Buku panduan;
- g. Kerangka acuan; dan
- h. Desain kerja.

Adanya berbagai jenis aturan kebijakan yang salah satunya dapat kita lihat yaitu surat edaran. Dalam masa pandemi saat ini surat edaran begitu banyaknya dikeluarkan baik oleh pemerintah, instansi, bahkan juga organisasi. Tujuannya tidak lain untuk membuat kebijakan yang sangat diperlukan dan cepat tanggap atas berbagai realita yang

24 *Ibid.*, hlm. 172

25 *Ibid.*, hlm. 173

26 Victor Imanuel W. Nalle, *Op.cit.*, hlm. 7

terjadi.²⁷ Penolakan terhadap UU Cipta Kerja yang terus bergelora membuat Kemendikbud mengeluarkan surat edaran sebagai perwujudan dari diskresinya. Surat edaran dengan No. 1035/E/KM/2020 tersebut ditunjukkan kepada semua perguruan tinggi di lingkungan Kemendikbud.

Penggunaan peraturan kebijakan di pemerintahan, dalam hal ini Kemendikbud, akan berimplikasi pada keterikatan perguruan tinggi dan seluruh subjek di dalamnya yang menjadi sasaran dari surat edaran tersebut. Terdapat perbedaan pendapat dari ahli hukum mengenai kekuatan mengikat peraturan kebijakan. Menurut Baghir Manan, peraturan kebijakan memiliki suatu dampak hukum, walau secara nyata memang bukan bagian perundang-undangan dan tak dapat pula mengikat objeknya secara langsung.²⁸ Daya ikatnya yang secara tidak langsung ini diamini pula oleh Indroharto. Di lain sisi, Hamid Attamimi mengatakan bahwa masyarakat yang tidak memiliki pilihan lain akibat dikeluarkannya aturan kebijakan yang membuat hadirnya kondisi keterikatan secara umum. Selain itu, Maria Farida secara tegas menyatakan bahwa selain bukan merupakan bagian perundang-undangan, *beleidregel* juga hanya dapat mengatur perihal internal, dan sifatnya sebagai penjelas suatu peraturan yang ada sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan tersebut.²⁹

Perdebatan mengenai peraturan kebijakan telah memperlihatkan bahwa tugasnya memang sebagai penjelas peraturan yang telah ada dan mengatur hal-hal terperinci di dalamnya. Dengan demikian, peraturan kebijakan tidak dapat menjadi suatu peraturan baru, melainkan hanya sebagai produk tata usaha negara yang memiliki tujuan untuk membuat peraturan perundang-undangan lebih dinamis.³⁰ Hal ini tentunya memberi gambaran bahwa secara luas, peraturan perundang-undangan tetap memerankan peranan penting dan juga tidak bisa dikalahkan oleh peraturan kebijakan. Di lain sisi, peraturan kebijakan tetap memiliki peran yang mana sayangnya hanya sebatas penjelas, serta dalam lingkup dan dayaguna terbatas. Walau demikian, Kemedikbud sebagai salah satu lembaga di ranah eksekutif telah membuat suatu *executive acts* yang juga tetap harus mendapat pengawasan dalam pembentukan dan pengimplementasiannya.³¹

Lebih jelas mengenai aturan kebijakan (*beleidsregel*) dan peraturan perundang-undangan (*regeling*), dapat dilihat sebagai berikut:

27 Sadhu Bagas Suratno, Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, *e-Journal Lentera Hukum*, Vol. 4(3), 2017, hlm. 166.

28 PSHK, Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia, *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi*, 2019, hlm.6

29 Roy Aprianto, Proposisi Hukum Antara Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/Dpnp Perihal Penerapan Strategi Anti Fraud Bagi Bank Umum Dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko, *Privat Law*, Vol. 7, 2015, hlm. 25.

30 Muhammad Thabrani Mutalib, Kewenangan pengadilan menguji norma peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia, Tesis, Universitas Islam Indonesi, 2017, hlm. 95

31 Nehru Asyikin, Pengujian Freies Ermessen Atas Legislasi Semu Kepala Daerah", *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Vol. 3(1), 2020, hlm.87

Tabel 1: Persamaan dan perbedaan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan

No.	Regeling	Beleidsregel
1.	Bersifat mengatur dan mengikat secara umum (<i>algemeen bindende</i>).	Mengikat secara umum
2.	Bersifat abstrak-umum.	Bersifat abstrak-umum atau abstrak-individual.
3.	Bersumber dari kekuasaan legislatif (<i>legislative power</i>).	Bersumber dari kekuasaan eksekutif (<i>executive power</i>).
4.	Berlaku terus menerus (<i>dauerhaftig</i>).	Berlaku terus menerus (<i>dauerhaftig</i>).
5.	Mempunyai bentuk/format tertentu (baku).	Kadangkala formatnya tidak baku.
6.	Dapat terus dibentuk, diubah, disempurnakan, dicabut, dan dibentuk lagi yang baru.	Dapat terus dibentuk, diubah, disempurnakan, dicabut, dan dibentuk lagi yang baru.
7.	Sumber wewenang berasal dari aturan tertulis di atasnya.	Sumber wewenang berasal dari diskresi.

Sumber: Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) di Indonesia (Tesis) h.96-97

Pada tabel di atas dapat dicermati bahwa terdapat beberapa persamaan dan juga perbedaan antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Kesamaan-kesamaan tersebut yang kemudian membingungkan sebagian masyarakat, bahkan para pemangku kebijakan dalam mendayagunakan peraturan kebijakan.³² Hal inilah yang kemudian harus dipahami lebih lanjut bahwa memang peraturan kebijakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan, pun tentunya sepaket dengan implikasi di lapangan. Banyaknya peraturan kebijakan dibuat tidak boleh melebihi kewenangan pembuatnya, pun dengan kondisi dimana memang keadaan sangat membutuhkan dan adanya kekosongan hukum yang sebegitu detail.

2. Politik Hukum Pelarangan Demontrasi Mahasiswa Melalui Surat Edaran Kemendikbud No.1035/E/KM di Masa Pandemi

Dimensi politik yang berubah-ubah selalu memunculkan reaksi masyarakat yang beragam. Dalam konteks demokrasi, dimana peranan rakyat menjadi kunci telah memunculkan istilah *people power* belakangan ini. Mudahnya, *people power* atau kekuatan rakyat merupakan wujud keberatan rakyat atas kondisi yang terjadi.³³ Gerakan ini sebenarnya tak ubahnya suatu unjuk rasa, dimana rakyat menyampaikan aspirasinya, dan mendulang suatu kekuatan besar

32 Abdul Razak, *Hakikat Peraturan Kebijakan*, Diakses pada 7 November 2020 dari <https://www.negarahukum.com/hukum/hakikat-peraturan-kebijakan.html>

33 Muhamad Iqbal Susanto, Kedudukan Hukum People Power dan Relevansinya dengan Hak Kebebasan Berpendapat di Indonesia, *Volkgeist*, Vol. 2(2), 2019, hlm. 226.

secara bersama-sama sehingga berupaya 'menekan' pemerintah untuk mewujudkan kehendaknya.

Politik hukum dalam pandangan Satjipto Raharjo merupakan perbuatan yang dilakukan dalam rangka memenuhi tujuan yang dikehendaki dari segi hukum dan sosial di masyarakat.³⁴ Dalam kaitannya terhadap sejumlah pembaharuan hukum di Indonesia, salah satunya UU Cipta Kerja, agaknya pandangan pemerintah dan rakyat berbeda sehingga timbulah suatu ketidaksinkronan dari apa yang dikehendaki dan realita yang terjadi. Sebagai bagian dari jalannya pemerintahan di alam yang demokratis, rakyat senantiasa memiliki kontrol terhadap pemerintah atas segala kebijakannya. Hal ini dapat dilakukan dengan kritik dan penyampaian aspirasi.³⁵ Pemerintah pun dapat kembali merespon melalui sejumlah kebijakan. Yang menjadi pertanyaannya, kebijakan seperti apa yang kemudian dikeluarkan pemerintah dalam menghadapi protes dari rakyatnya, terutama mahasiswa sebagai bagian kaum intelektual muda?

Jawabannya, dalam permasalahan demonstrasi yang kini—baru-baru ini—terjadi adalah pemerintah melalui Kemendikbud mengeluarkan surat edaran yang di dalamnya terdapat poin kontroversial mengenai pelarangan demonstrasi. Adanya surat edaran dari Kemendikbud, dianggap sebagai suatu pembatasan dan kesewenangan hingga ramai dibicarakan masyarakat. Dalam aspek lain, harus tetap dilihat kondisi pandemi yang masih terjadi di Indonesia. Kedua hal ini kemudian menjadi 2 (dua) gagasan yang menarik dan saling tolak belakang. Jika mengacu pada pemahaman Satjipto mengenai politik hukum, maka dalam dimensi ini politik hukum harus dapat memandang ke arah tujuan hukum dan tujuan sosial.

Dalam pembahasannya, mungkin tidak secara eksplisit kita dapat membedah alam pikir Satjipto dan menjawab pertanyaannya. Namun, dalam memhami aksi demonstrasi oleh mahasiswa, pemerintah telah mengeluarkan surat edaran yang dikeluarkan Ditjen Dikti Kemendikbud No. 1035/E/KM/2020. Pada pertauran kebijakan tersebut dikatakan berisi imbauan pembelajaran dari dan sosialisasi UU Cipta Kerja yang mana ditunjukkan kepada pimpinan perguruan tinggi di lingkungan Kemendikbud. Namun jika ditelaah lebih lanjut, pada poin ke-6 berisi "menginstruksikan para Dosen untuk senantiasa mendorong mahasiswa melakukan kegiatan intelektual dalam mengkritisi UU Cipta Kerja, maupun produk kebijakan lainnya dan tidak memprovokasi mahasiswa untuk mengikuti/mengadakan kegiatan demonstrasi/unjuk rasa/penyampaian aspirasi yang dapat membahayakan keselamatan dan kesehatan para mahasiswa/i". Pada aspek tersebut menurut Nizam selaku Ditjen Dikti Kemendikbud dimaksudkan agar kampus menjadi garda terdepan kajian akademis dan agar mahasiswa tidak berunjuk

34 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 398

35 Nur Yusriyyah Bakhtiar, La Ode Husen, & Muhammad Rinaldy Bima, Pemenuhan Hak Kebebasan Berpendapat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Kemerdekaan Berpendapat Di Muka Umum, *Journal of Lex Theory*, Vol. 1(1), 2020, hlm.43.

rasa mengingat situasi pandemic yang masih dihadapi Indonesia.³⁶

Pada bagian di atas, dapat dipahami dari segi tujuan hukum yang mana dalam gagasan Gustav Radbruch, seorang pemikir Jerman, berupa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.³⁷ *Pertama*, dari konsep keadilan, harus dilihat realita di lapangan saat ini. Pemerintah memang tidak secara secara vulgar menuliskan kalimat pelanggaran demonstrasi, namun memang bertujuan akhir pada hal tersebut. Pernyataan Dirjen Dikti Kemendikbud telah menjelaskan bahwa memang ada kehendak dalam surat edaran tersebut dan menyematkan dalih kondisi pandemi yang ada. Kondisi ini dapat dipahami, karena bahkan beberapa media internasional sudah menyematkan 'kegagalan' pemerintah Indonesia dalam mengurus pandemic Covid-19.³⁸ Data per-18 Oktober 2020 menunjukkan sebanyak 361.867 kasus positif Covid-19 di Indonesia dengan 285.324 kasus di antaranya sembuh dan 12.511 kasus meninggal dunia.³⁹ Kasus positif Covid-19 di Indonesia bahkan menjadi yang tertinggi di Asia Tenggara, begitu pula dengan kasus kematian akibat Covid-19.⁴⁰ Hal ini kemudian menjadi dasar dalam kacamata pemerintah bahwa pandemi di Indonesia belum berakhir, bahkan menurut sebagian besar pendapat pandemi ini telah berada pada kondisi yang bertambah parah. Dengan demikian keadilan yang dimaksud adalah untuk memberi rasa aman dan menghindari *overload* pasien jika terjadinya kluster demonstrasi. Sehingga, memberikan suatu keadilan bagi tenaga medis untuk dihormati kinerjanya dan tidak ditambah permasalahannya.

Bagi mahasiswa sendiri, pelarangan demonstrasi jelas tidak adil. Mahasiswa sebagai bagian dari rakyat, memiliki hak yang sama dalam menyatakan pendapat di muka umum sebagaimana yang tertera dalam Pasal 28 UUD 1945. Gagasan hak asasi untuk berpendapat di muka umum pada konstitusi Indonesia seyogyanya masih tidak memberi ruang kebebasan penuh dimana masih terdapat suatu ketentuan "ditetapkan dengan undang-undang".⁴¹ Di lain sisi, menurut Emmauel Kant, sebuah negara dalam menjalankan tujuannya harus dapat menjamin persamaan hukum tiap individu dan terbebas dari kelaliman

36 Liputan 6, Terbitkan Surat Edaran Imbau Agar Mahasiswa Tak Demo, Ini Penjelasan Dirjen Dikti, Diakses pada 5 November 2020 dari <https://www.liputan6.com/news/read/4379490/terbitkan-surat-edaran-imbau-agar-mahasiswa-tak-demo-ini-penjelasan-dirjen-dikti>

37 Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 88-89

38 Japan Times, An endless first wave: How Indonesia failed to control the virus, Diakses pada 3 November 2020 dari <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/08/20/asia-pacific/indonesia-failed-to-control-coronavirus/>

39 Satuan Tugas Penanganan Covid-19, Data Sebaran, Diakses pada 18 Oktober 2020 <https://covid19.go.id/>

40 Kompas, *Kasus dan Data Kematian Akibat Covid-19 di Indonesia Tertinggi di Asean*, Diakses pada 18 Oktober 2020 <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/16/141000165/kasus-dan-kematian-akibat-covid-19-di-indonesia-tertinggi-di-asean?page=all>

41 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2019, hlm. 353

penguasa.⁴² Sebagai negara hukum, terdapat gagasan pada dua persoalan paling krusial, yaitu bagaimana agar penguasa tidak sewenang-wenang dan bagaimana agar hak asasi dapat dilindungi.⁴³

Kedua, kemanfaatan di sini adalah untuk mendorong perguruan tinggi semakin banyak melakukan kritik ilmiah untuk dilakukan.⁴⁴ Sebagai bagian dari kaum intelektual muda, mahasiswa pun diminta untuk menyodorkan kritik-kritik yang lebih ilmiah dalam ranahnya. Di lain sisi, gagasan yang coba dibangun dalam memandang masalah penolakan UU Cipta kerja, dimana pemerintah seolah berusaha mendorong adanya ruang-ruang diskusi ilmiah, kenyataannya berbagai protes yang dilancarkan sejak awal tidak mendapat respon baik dan terus dilanjutkan. Salah satu kritik secara ilmiah dilakukan LBH Jakarta dalam lembar kebijakan bertajuk "Omnibus Law Cipta Kerja: Obsesi Pembangunan yang Merampas Ruang dan Mengorbankan Pekerja" pada bulan April 2020.⁴⁵ Selain itu, demonstrasi tentu tidak akan hadir jika dialog lancar untuk dilakukan. Demonstrasi seolah telah menjadi jalan akhir dan titik penengah dalam perbedaan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat.

Ketiga, segi kepastian hukumnya sebagaimana telah dijelaskan di atas. Surat edaran sebagai *beleidregel* memang berkekuatan hukum, namun tentunya tidak bisa dipersamakan dengan undang-undang. Salah satu probematika penerapannya pun karena sifatnya yang bukan *regeling* dan tidak pula terdapat sanksi di dalamnya. Selain itu terkait melekatnya *freis ermessen* dalam peraturan kebijaksanaan, dalam hal ini *freis ermessen* haruslah bertujuan untuk kepentingan public. Nyatanya dalam ranah akademik, sejatinya telah terdapat prinsip-prinsip kebebasan akademik yang tertuang dalam Surabaya Principles on Academic Forum yang memuat 5 (lima) prinsip dasar. Pada prinsip ke-4 telah dikatakan bahwa, "Insan akademis harus bebas dari pembatasan dan pendisiplinan dalam rangka mengembangkan budaya akademik yang bertanggung jawab dan memiliki integritas keilmuan untuk kemanusiaan". Lebih lanjut, pada poin ke-5 berisi, "Otoritas publik memiliki kewajiban untuk menghargai dan melindungi serta memastikan langkah-langkah untuk menjamin kebebasan akademik."⁴⁶ Dalam dua poin tersebut saja sudah terlihat bahwa ranah akademik seharusnya tidak dibatasi dan bersih dari intervensi apapun, termasuk politis. Dengan demikian kepastian hukumnya harus kembali dipertanyakan,

42 Mia Kusuma Fitriana, *Op.cit.*, hlm. 3

43 Ahmad Zaini, Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM, *al Qisthâs; Jurnal Hukum dan Politik*, Vo. 11(1), 2020, hlm. 17

44 Tempo, Kemendikbud Minta Mahasiswa Tak Demi UU Cipta Kerja, Diakses pada 19 Oktober 2020 <https://nasional.tempo.co/read/1394759/kemendikbud-minta-mahasiswa-tak-demo-uu-cipta-kerja/full&view=ok>

45 Kata Data, *Diwarnai Banyak Penolakan Pembahasan RUU Omnibus Law Masuk ke Bab III*, Diakses pada 20 Oktober 2020 dari <https://katadata.co.id/muhammadridhoi/berita/5f4d1f00ab7e5/diwarnai-banyak-penolakan-pembahasan-ruu-omnibus-law-masuk-ke-bab-iii>

46 Herlambang P. Wiratraman, *HAM: Politik, Hukum dan Agama di Indonesia*, The Centre for Human Rights Multiculturalism and Migration, Jember, hlm. 54

apakah pembentukan Surat Edaran Kemendikbud No.1035/E/KM sudah pula memenuhi AAUPB atau belum, sehingga gugatan atasnya dimungkinkan.

Telaah terhadap segi tujuan hukum yang masih mengandung perdebatan, dilanjutkan pada segi sosial untuk masyarakat. Sebagai *agent of change*, mahasiswa dewasa ini semakin responsif atas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah di berbagai lini.⁴⁷ Tengok saja unjuk rasa penolakan RKUHP dan Revisi UU KPK pada September 2019 yang ramai dengan tajuk 'reformasi dikorupsi'. Aksi demonstrasi besar-besaran di berbagai daerah tersebut menjadi sorotan, dimana kekuatan rakyat, terutama mahasiswa dapat kembali bersatu dalam gelombang besar dan bisa dikatakan dalam satu tujuan.⁴⁸ Hal inilah yang kemudian kembali terjadi ketika pengesahan UU Cipta Kerja dilaksanakan, dimana penolakan yang kental terjadi di masyarakat, baik dari para aktivis lingkungan, buruh, mahasiswa, dan berbagai lapisan masyarakat lainnya.

Demonstrasi yang terjadi terkait penolakan UU Cipta Kerja dikarenakan banyaknya pasal yang dinilai bermasalah terkait ketenagakerjaan, Pendidikan, pers, juga lingkungan hidup. Massa menolak UU Cipta Kerja dan menuntut presiden untuk mengeluarkan perppu demi mencabut undang-undang tersebut.⁴⁹ Sebagai sarana demokrasi, demonstrasi menurut Megawati Soekarno Putri adalah tentang perjuangan kaum tertindas.⁵⁰ Dalam hal ini kita dapat mencatat setidaknya dalam UU Cipta Kerja, para buruh sebagai pihak yang merasa termarginalkan—juga para pejuang lainnya—sedang mengkonstruksikan dirinya dalam upaya perjuangan. Tujuan dari demonstrasi yang mana untuk menggugat rezim penguasa dimaksudkan agar cita hukum yang ada tetap tidak melupakan rakyat.⁵¹ Hal ini agaknya senapas dengan adagium terkenal dari Satjipto Rahardjo yaitu hukum untuk masyarakat, bukan masyarakat untuk hukum. Artinya, pengambilan kebijakan dengan melarang demonstrasi mahasiswa perlu dilihat dari dimensi 'kebenaran' demi tujuan yang sedari awal dikehendaki.

Selain itu, aksi demonstrasi dewasa ini tentunya menjadi dilematis, namun perlu ditimbang pula apakah sebenarnya demonstrasi di masa pandemic memang sebanding dengan perjuangan demokrasi yang ada.

47 Ilham Syahrul Jiwandono & Itsna Oktavianti, Analisis Aksi Demonstrasi Mahasiswa Menolak Ruu Kuhp Dan Ruu Kpk: Antara Sikap Kritis Dan Narsis, *Jurnal Asketik: Agama dan Perubahan Sosial*, Vol. 4(1), 2020, hlm. 158

48 Ragil Ira Mayasari, Dampak Kebijakan Kontroversial (RUU KUHP) yang Dibuat oleh Pemerintah terhadap Rasa Bela Negara Mahasiswa, *Journal of Entrepreneurship, Business Development and Economic Educations Research*, Vol.3(1), 2019, hlm. 2.

49 Tirto, *Apa Penyebab Demo Mahasiswa dan Buruh pada 8 Oktober 2020?*, Diakses pada 14 Oktober 2020 <https://tirto.id/apa-penyebab-demo-mahasiswa-dan-buruh-pada-8-oktober-2020-f5Ju>

50 Muhajir, Persepsi Masyarakat Terhadap Perilaku Demonstrasi Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Makassar, *Jurnal Etika Demokrasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 3(2), 2018, hlm. 96.

51 Ragil Ira Mayasari, *Op.cit.*, hlm. 3

Nyatanya demonstrasi yang dilakukan kala pandemi bukan satu-satunya di Indonesia. Berbagai negara di dunia juga menghadapi gelombang demonstrasi terkait permasalahan politis dan hukum yang terjadi. Sebut saja Israel, Spanyol, Inggris, Amerika Serikat, Hing Kong, dan masih banyak lagi.⁵² Dalam kajian hak asasi manusia, terdapat suatu wewenang untuk masyarakat memperjuangkan hak asasi mereka, mendesak sampai pada objek-objek hak asasinya dipenuhi.⁵³

Berdasarkan riset yang dilakukan oleh National Bureau of Economic Research memberikan hasil yang mengejutkan dimana dari kota-kota di Amerika Serikat yang melakukan demonstrasi besar-besaran terkait kematian George Floyd, tidak ditemukan lonjakan kasus Covid-19.⁵⁴ Unjuk rasa yang dilakukan di 281 kota tersebut dilakukan di jalanan dan tanpa adanya social distancing. Secara data, rata-rata kasus sejak sebelum demonstrasi terjadi sampai beberapa waktu setelahnya masih relative sebanding, dimana hanya tercatat rata-rata lonjakan 7 kasus per 100.000 orang dari hari ke hari.⁵⁵ Artinya, belum ada data atau penelitian yang secara pasti dapat menyebutkan bahwa demonstrasi di ruang terbuka serta merta menambah lonjakan kasus atau membahayakan kesehatan para demonstran. Pada titik ini, pelarangan aksi demonstrasi di kala pandemic sekilas menjadi logis, namun masih minim data untuk dapat dikatakan benar dalam memanfaatkan waktu dalam momentum dan cara yang tepat.

Perlu diingat bahwa pelarangan demonstrasi mahasiswa dilakukan melalui surat edaran. Pada Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, memang diperbolehkan adanya pembatasan atas penyampaian pendapat dengan batasan undang-undang dan demi kemaslahatan umat,⁵⁶ namun surat edaran bukanlah undang-undang. Dalih ketertiban atau kesehatan umum memang bisa digunakan, namun belum ada korelasi yang jelas antara peningkatan kasus Covid-19 dan demonstrasi. Hal ini memang tidak menutup kemungkinan untuk terjadi, pun pepatah lebih baik mencegah daripada mengobati dapat dipahami. Apalagi jika merujuk pada catatan Ikatan Dokter Indonesia yang mendata bahwa per 13 September 2020 terdapat 115 dokter yang meninggal akibat

52 The Washington Post, The pandemic is an era of protests — and protest restrictions, Diakses pada 8 Oktober 2020 <https://www.washingtonpost.com/world/2020/10/02/coronavirus-pandemic-demonstrations-protest-restrictions/>

53 Frans Ceunfin (Ed), *Hak-Hak Asasi Manusia Pendasaran dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Politik*. Ledalero, Maumere, 2004

54 Forbes, *Research Determines Protests Did Not Cause Spike In Coronavirus Cases*, Diakses pada 18 Oktober 2020 dari <https://www.forbes.com/sites/tommybeer/2020/07/01/research-determines-protests-did-not-cause-spike-in-coronavirus-cases/#41a610357dac>

55 Kelsey Sunderland. *Protests and demonstrations not to blame for spike in coronavirus cases, study says*, Diakses pada 28 Oktober 2020 dari <https://www.wfla.com/news/by-the-numbers/protests-and-demonstrations-not-to-blame-for-spike-in-coronavirus-cases-study-says/>

56 Frans Ceufin, *Op.cit.*, hlm .48

Covid-19.⁵⁷

Dimensi politik hukum telah melihat arah-arrah dari tujuan hukum itu sendiri, dan tujuan sosial.⁵⁸ Alam pikir Satjipto tidak memberikan pengabaian terhadap kehendak masyarakat, dalam hal ini mahasiswa. Efektivitas dari pengeluaran Surat Edaran Kemendikbud No. 1035/E/KM/2020 memang tidak dapat diukur dengan pasti, namun secara jelas dapat tergambar dalam uraian keadaan-keadaan di atas. Satu sisi pemerintah memang terlihat ingin memuluskan UU Cipta Kerja dan mungkin terbesit kekhawatiran pula akan kondisi yang semakin parah di kala pandemic, dimana mempengaruhi performa dari kinerja pemerintah itu sendiri. Di lain pihak, masyarakat dalam hal ini mahasiswa, menolak dengan keras UU Cipta Kerja dan memutuskan untuk berdemonstrasi yang dibarengi dengan kesadaran akan bahaya atas kesehatan yang mungkin mereka hadapi. Pada akhirnya, jalan yang diambil adalah melarang mahasiswa turun ke jalan, yang lagi-lagi ditolak oleh mahasiswa. Politik hukum dalam hal ini memperlihatkan bagaimana suatu kebijakan tidak bisa hanya memandang satu sisi, namun lebih-lebih kepada sisi masyarakat sebagai penerima dampak dari setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, sekalipun itu bukan undang-undang dan sekalipun itu tidak memiliki sanksi yang mengikat kuat.

D. KESIMPULAN

Surat Edaran tidak termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebuah peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dimana dalam pembentukannya harus tunduk terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang baik. Sehingga apabila pengaturan kebijakan yang secara tidak langsung mengikat publik dan menimbulkan masalah, jika dalam pembentukannya tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formil maupun materil maka tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, surat edaran diakui sebagai salah satu bentuk naskah dinas dalam praktik pemerintah.

Politik hukum pelarangan demonstrasi mahasiswa melalui Surat Edaran Ditjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud Nomor 1035/E/KM/2020 di masa pandemi, terlihat sangat jelas dimana politik hukum pemerintah ialah ingin membatasi hak-hak mahasiswa dengan menyuruh Perguruan Tinggi untuk memastikan kehadiran mahasiswa di kuliah daring dan juga menyuruh agar tidak memprovokasi untuk mengikuti/mengadakan kegiatan demonstrasi/unjuk rasa/penyampaian aspirasi yang dapat membahayakan keselamatan dan kesehatan para mahasiswa/i. Hal ini telah melanggar Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945 bahwa, "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat". Mengikuti aksi

57 BBC News Indonesia, Covid-19 menyebabkan 115 dokter Indonesia meninggal, IDI keluarkan pedoman standar perlindungan khusus, Diakses pada 18 Oktober 2020 dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54156899>

58 Satjipto, *Loc.cit.*

demonstrasi dapat dikatakan sebagai laboratorium sosial mahasiswa sebagai agen perubahan.

Seharusnya pemerintah tidak membungkam aspirasi civitas akademika dalam menyampaikan pendapat menolak berlakunya suatu Undang – Undang yang baru disahkan karena secara institusional perguruan tinggi memiliki otonomi dalam menjalankan fungsi tridarma perguruan tinggi yang mana perguruan tinggi seharusnya bebas dari segala bentuk intervensi politik. Adanya Imbauan dalam Surat Edaran Ditjen Pendidikan Tinggi Kemendikbud Nomor 1035/E/KM/2020 di masa pandemi adalah bukti bahwa kebijakan Kemendikbud ialah kontradiktif dengan kebijakan lain yang telah dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Ali, A. (2015). *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Kencana
- Asshiddiqie, J. (2019). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Ceunfin, F. (Ed). (2004). *Hak-Hak Asasi Manusia Pendasaran dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Politik*. Maumere: Ledalero.
- Isharyanto. (2010). *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Oase pustaks.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, H.R. (2019). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Surakhmad, W. (Ed). (1990). *Pengantar Penelitian Ilmiah : Dasar, Metode dan Teknik*. Bandung: Tarsito.
- Waluyo, B. (2001). *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wiratraman, H.P. *HAM: Politik, Hukum dan Agama di Indonesia*. Jember:The Centre for Human Rights Multiculturalism and Migration.

Karya Ilmiah:

- Akbar, I. (2016). "Demokrasi Dan Gerakan Sosial (Bagaimana Gerakan Mahasiswa Terhadap Dinamika Perubahan Sosial)", *Jurnal Wacana Politik*, 1(2)
- Ansori, L. (2015). "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". *Jurnal Yuridis*, 2(1)
- Aprianto, R. (2015). "Proposisi Hukum Antara Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/Dpnp Perihal Penerapan Strategi Anti Fraud Bagi Bank Umum Dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko", *Privat Law*, 7

- Asyikin, N. (2020) "Pengujian Freies Ermessen Atas Legislasi Semu Kepala Daerah", *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, 3(1)
- Bakhtiar, et.al. (2020) "Pemenuhan Hak Kebebasan Berpendapat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Kemerdekaan Berpendapat Di Muka Umum", *Journal of Lex Theory*, 1(1)
- Fitriana, M.K. (2015). "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12(2)
- Hanum, C. (2020). "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia", *Humani*, 10(2)
- Islamiyati & Hendrawati, D. (2019) "Analisis Politik Hukum Dan Implementasinya", *Law, Development & Justice Review*, 2(1)
- Jiwandono, I. S. & Oktavinyanti, I. (2020). "Analisis Aksi Demonstrasi Mahasiswa Menolak RRU KuHP Dan RRU KPK: Antara Sikap Kritis Dan Narsis", *Jurnal Asketik: Agama dan Perubahan Sosial*, 4(1)
- Mayasari, R.I. (2019). "Dampak Kebijakan Kontroversial (RUU KUHP) yang Dibuat oleh Pemerintah terhadap Rasa Bela Negara Mahasiswa", *Journal of Entrepreneurship, Business Development and Economic Educations Research*, 3(1)
- Muhajir. (2018). "Persepsi Masyarakat Terhadap Perilaku Demonstrasi Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Makassar", *Jurnal Etika Demokrasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(2)
- Mutalib, M. T. (2017) Kewenangan pengadilan menguji norma peraturan kebijakan (beleidsregel) di Indonesia, *Tesis*, Universitas Islam Indonesi, hlm. 95
- Nalle, V. I. W. (2016). "Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Refleksi Hukum*, 10(1)
- Pitriyantini, P. E. (2019). "Peraturan Kebijakan Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha*, 5(2)
- PSHK. (2019). "Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia", *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi*
- Rohman, A. (2020). "Sisi Positif dan Negatif Demonstrasi Pada Negara Demokrasi Dimasa Pandemi". *Binamulia Hukum*, 9(2)
- Suratno, S. B. (2017). "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", *e-Journal Lentera Hukum*, 4(3)
- Susanto, M. I. (2019). "Kedudukan Hukum People Power dan Relevansinya dengan Hak Kebebasan Berpendapat di Indonesia", *Volkgeist*, 2(2)
- Zaini, A. (2020). "Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM", *al Qisthâs; Jurnal Hukum dan Politik*, 11(1)

Webxsite :

- _____, 2020, *Kemendikbud Terbitkan Surat Edaran Imbau Mahasiswa Tak Demo Omnibus Law*, Diakses pada 2 November 2020 dari <https://news.detik.com/berita/d-5208323/kemendikbud-terbitkan-surat-edaran-imbau-mahasiswa-tak-demo-omnibus-law>
- Al-Jazeera, *Endless first wave: How Indonesia failed to control coronavirus*, Diakses pada 3 November 2020 dari <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/20/endless-first-wave-how-indonesia-failed-to-control-coronavirus>
- BBC News Indonesia, *Covid-19 menyebabkan 115 dokter Indonesia meninggal, IDI keluarkan pedoman standar perlindungan khusus*, Diakses pada 18 Oktober 2020 dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54156899>
- CNN Indonesia, 2020, *Demo Tolak Omnibus Law Di gelar di Sejumlah Daerah Kemarin*, Diakses pada 5 November 2020 dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201012204822-20-557608/demo-tolak-omnibus-law-digelar-di-sejumlah-daerah-kemarin>
- Detik News, 2020, *Protes Omnibus Law UU Cipta Kerja*, Diakses pada 5 November 2020 dari <https://news.detik.com/berita/d-5203294/protes-omnibus-law-uu-cipta-kerja-mahasiswa-demo-di-istana-besok>
- Forbes, *Research Determines Protests Did Not Cause Spike In Coronavirus Cases*, Diakses pada 18 Oktober 2020 dari <https://www.forbes.com/sites/tommybeer/2020/07/01/research-determines-protests-did-not-cause-spike-in-coronavirus-cases/#41a610357dac>
- Japan Times, *An endless first wave: How Indonesia failed to control the virus*, Diakses pada 3 November 2020 dari <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/08/20/asia-pacific/indonesia-failed-to-control-coronavirus/>
- Kata Data, *Diwarnai Banyak Penolakan Pembahasan RUU Omnibus Law Masuk ke Bab III*, Diakses pada 20 Oktober 2020 dari <https://katadata.co.id/muhammadrhoid/berita/5f4d1f00ab7e5/diwarnai-banyak-penolakan-pembahasan-ruu-omnibus-law-masuk-ke-bab-iii>
- Kompas, *Kasus dan Data Kematian Akibat Covid-19 di Indonesia Tertinggi di Asean*, Diakses pada 18 Oktober 2020 dari <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/16/141000165/kasus-dan-kematian-akibat-covid-19-di-indonesia-tertinggi-di-asean?page=all>
- Liputan 6, *Terbitkan Surat Edaran Imbau Agar Mahasiswa Tak Demo, Ini Penjelasan Dirjen Dikti*, Diakses pada 5 November 2020 dari

- <https://www.liputan6.com/news/read/4379490/terbitkan-surat-edaran-imbau-agar-mahasiswa-tak-demo-ini-penjelasan-dirjen-dikti>
- Razak, A. *Hakikat Peraturan Kebijakan*, Diakses pada 7 November 2020 dari <https://www.negarahukum.com/hukum/hakikat-peraturan-kebijakan.html>
- Salim, Z. *Legislasi Semu (Pseudowetgeving)*, Diakses pada 5 Oktober 2020 <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html>
- Satuan Tugas Penanganan Covid-19, *Data Sebaran*, Diakses pada 18 Oktober 2020 <https://covid19.go.id/>
- Soebroto, A. R. & Christiono, A. "Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas," *Legal Position of Regulations/Policies Under The Regulation of the Minister for National Development Planning/Head of Bappenas*, Diakses pada 4 November 2020 dari <http://birohukum.bappenas.go.id/data/databerita/WORKSHOP%20Peraturan, Vol.2>
- Sunderland, K. *Protests and demonstrations not to blame for spike in coronavirus cases, study says*, Diakses pada 28 Oktober 2020 dari <https://www.wfla.com/news/by-the-numbers/protests-and-demonstrations-not-to-blame-for-spike-in-coronavirus-cases-study-says/>
- Tempo, *Kemendikbud Minta Mahasiswa Tak Demi UU Cipta Kerja*, Diakses pada 19 Oktober 2020 <https://nasional.tempo.co/read/1394759/kemendikbud-minta-mahasiswa-tak-demo-uu-cipta-kerja/full&view=ok>
- The Washington Post, *The pandemic is an era of protests — and protest restrictions*, Diakses pada 8 Oktober 2020 <https://www.washingtonpost.com/world/2020/10/02/coronavirus-pandemic-demonstrations-protest-restrictions/>
- Tirto, *Apa Penyebab Demo Mahasiswa dan Buruh pada 8 Oktober 2020?*, Diakses pada 14 Oktober 2020 <https://tirto.id/apa-penyebab-demo-mahasiswa-dan-buruh-pada-8-oktober-2020-f5Ju>
- Winarno, S. 2019, *Demokrasi, Demonstrasi dan Demo Crazy*, Diunduh pada 4 November 2020 dari <file:///C:/Users/astri%20astari/Downloads/3312-7851-1-PB.pdf>