


Kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/3/Hk.04/III/2020 dan Implikasinya terhadap Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja dan Keberlangsungan Usaha dalam rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19

Siti Kunarti , Kartono, Budiyo, Supriyanto, Sri Hartini, Weda Kupita
Fakultas Hukum, Universitas Jenderal Soedirman

E-mail Korespondensi: siti.kunarti@unsoed.ac.id

Article Process

Abstract

Submitted:
22-11-2021

Reviewed:
20-12-2021

Revised:
5-1-2022

Accepted:
10-1-2022

Published:
31-1-2022

The Covid-19 pandemic that hit many countries, including Indonesia, caused many problems, lead to a broad impact on the employment sector. Many companies issued extreme decisions such as laying off some employees, reducing their salary and terminating employment. These problems are the results of the incapability of the company to carry out their operations, as usual, even some of them had to experience the business closure. State presence with Government Policy in the midst of Covid 19 pandemic through Ministry of Manpower has issued Circular Letter of Minister of Manpower M/3/HK.04/III/2020 concerning the protection of workers and business viability in an attempt of covid 19 prevention and control has gained controversy, considered that the responsibility discharge and wage issue in the midst of Covid 19 phase is handed back to entrepreneur and worker. The purpose of this research is to figure out the position of SE Menaker M/3/HK.04/III/2020 and its implication of law as a government instrument toward legal protection of the worker as well as business viability in an attempt of Covid 19 prevention and control Minister Circular Letter is not included or stated as degree and hierarchy in Act Regulation, yet Minister Circular Letter becomes the mandatory rule and its presence is approved as long as ordered by higher Act Regulation and formed based on authority. The implication of the Circular letter toward worker protection and business viability is the emergence of negotiation between workers and entrepreneurs as the main way to prevent termination of the employment relationship in the midst of the Covid 19 pandemic.

Keywords: Identity Card, Religion and Belief, Citizen's Human Rights.

Abstrak

Pandemi Covid-19 yang di alami berbagai negara termasuk Indonesia telah menyebabkan permasalahan serius yang berdampak pada sektor ketenagakerjaan. Banyak perusahaan mengeluarkan keputusan yang ekstrim seperti mem-PHK pegawainya, mengurangi gaji dan menghentikan perjanjian kerja. Masalah tersebut diakibatkan dari ketidakmampuan perusahaan untuk melaksanakan kegiatan operasionalnya, bahkan sebagian perusahaan harus mengalami kebangkrutan dan menutup usahanya. Kehadiran pemerintah di tengah pandemi melalui Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/3/HK.04/III/2020 tentang Perlindungan Pekerja/buruh dan Kelangsungan Usaha Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19 menuai kontroversi, dengan menyerahkan sepenuhnya tanggungjawab pemutusan hubungan kerja dan penggajian kepada pengusaha dan pekerja. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan Surat Edaran dalam sistem hukum dan implikasi hukumnya sebagai instrument negara terhadap perlindungan hukum bagi pekerja serta keberlangsungan usaha di tengah Pandemi Covid-19. Surat Edaran menteri tidak termasuk dalam hirarki perundang-undangan, namun demikian menjadi petunjuk pelaksanaan selama sejalan dengan undang-undang yang berwenang. Implikasi dari Surat Edaran terhadap perlindungan pekerja dan pengusaha adalah munculnya negosiasi antara pekerja dan pengusaha sebagai jalan keluar utama untuk mencegah PHK di tengah Pandemi Covid-19 ini.

Kata kunci: Kedudukan Surat Edaran, Perlindungan Tenaga Kerja.

I. Pendahuluan

Pandemi Covid-19 merebak di 215 negara, tidak hanya merupakan kasus terjangkau penyakit yang disebabkan karena virus, namun juga melumpuhkan seluruh aspek kehidupan di bidang ekonomi, sosial dan budaya khususnya aktivitas bisnis di Indonesia sangat terganggu terhitung sejak bulan Februari 2020 hingga hari ini di produktivitasnya melambat dan sangat menurun pada hampir semua jenis usaha. Terutama jenis Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) seperti perhotelan, pariwisata, penerbangan, ritel dan restoran mengalami guncangan yang luar biasa, omzet perusahaan pada sektor ini menurun drastis dan bahkan sebagian besar perusahaan tersebut gulung tikar. Hal ini menyebabkan perusahaan yang masih bertahan tersebut terpaksa harus merumahkan pekerjanya dan bahkan sebagian lainnya melakukan pengurangan dengan memutuskan hubungan kerja terhadap pekerjanya.¹

Berdasarkan data yang dirilis oleh Kementerian Ketenagakerjaan pada bulan Maret 2020 sekitar 2,8 juta pekerja yang terkena dampak covid-19 yang terdiri dari 1.7 juta pekerja di sektor formal yang dirumahkan dan 749.000 pekerja yang di Putuskan Hubungan Kerja (PHK) serta sekitar 282 pekerja informal yang usahanya terganggu akibat covid-19. Sedangkan data versi APINDO (Assosiasi Pengusaha Indonesia) adalah sebesar 7 juta pekerja baik yang dirumahkan maupun yang diputuskan hubungan kerja. Sementara Studi empiris pertama di Inggris yang dilakukan mengenai efek sosial virus diterbitkan pada 1 April 2020, yang mencakup periode hingga 25 Maret 2020 (dua hari setelah penguncian). Ditemukan bahwa 57% pekerja yang melakukan pekerjaan dengan bayaran lebih rendah selama seminggu terakhir daripada biasanya dan bahwa 8% pekerja yang bekerja sebulan lalu telah kehilangan pekerjaan mereka karena COVID-19. Itu adalah pekerja berpenghasilan rendah termuda dan paling berbahaya yang terpengaruh secara tidak proporsional.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai macam kebijakan dalam rangka penanggulangan covid 19, antara lain PP No 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Kebijakan ini kemudian diikuti dengan kebijakan Work from home, PSBB yang mengakibatkan berkurang/ hilangnya hak pekerja. Kondisi inilah kemudian menuntut kehadiran Negara dalam mengatur hubungan kerja dengan segera mengeluarkan instrumen aturan hukum, yang kemudian lahir Surat edaran Menteri Ketenagakerjaan Republik Donesia Nomor M/3/Hk.04/III/2020 Tentang Pelindungan Pekerja/Buruh Dan Kelangsungan Usaha Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Covid-19.

Selama puluhan tahun, Surat Edaran menjadi bagian dari kebijakan sejumlah lembaga negara. Daya ikat, kedudukan, dan mekanisme pengujiannya masih menjadi perdebatan. Kedudukan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum dalam Penanggulangan Covid-19 di teliti karena banyaknya Surat Edaran yang dikeluarkan instansi pemerintahan, sejauh ini terdapat 64 Surat Edaran yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat, di daerah 34 Provinsi terdapat 65 Surat Edaran dan di 23 kota/kabupaten yang melakukan PSBB terdapat 68 Surat Edaran. Surat edaran dapat di uji jika kita merujuk pada Undang-Undang Nomo 30 Tahun 2014 Tentang Adminitrasi Pemerintahan Pasal 87 Huruf A yaitu "Penetapan Tertulis Yang Juga Mencakup Tindakan Faktual" dan Hufur E yaitu "Keputusan Yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum". Terlepas dari pro kontra bahwa SE bukan hanya diterbitkan Mahkamah Agung. Banyak lembaga negara menerbitkan SE, bahkan untuk hal-hal yang penting, yang seharusnya dimuat dalam bentuk perundang-undangan lain, Menteri-menteri juga sering menerbitkan. Tidak mengherankan jika ada sejumlah SE di 2014 lalu.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Urutannya UUD 1945, TAP MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda kabupaten/kota. Tidak ada penyebutan SE secara eksplisit. Oleh karena itu dalam upaya

¹ M. Rikhardus Joka, "Implikasi Pandemi Covid-19 Terhadap Pemenuhan Hak Hukum Pekerja Yang Diputuskan Hubungan Kerja Oleh Pengusaha", *Jurnal Binamulia Hukum* Vol 9 No 1 (Juli 2020): hlm. 1-12.

pembaruan hukum, penataan kembali susunan hirarkis peraturan perundang-undangan tersebut bersifat niscaya, mengingat susunan hirarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia dewasa ini dirasakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini.² Di samping itu, era Orde Baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata-urur peraturan perundang-undangan, dalam prakteknya selama 32 tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam prakteknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan seingkat Menteri.³ Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksud untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan menggunakan istilah Surat Edaran yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri dan Surat Edaran Menteri. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan Keputusan Presiden yang bersifat penetapan administratif biasa tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomernya saja, sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.⁴

Surat edaran Menteri Tenaga Kerja adalah salah satu dari sekian surat edaran dimasa covid yang dikeluarkan dalam rangka memberikan perlindungan kepada pekerja untuk tetap dapat bekerja dan kelangsungan berusaha bagi pengusaha, namun demikian Surat edaran dalam penanganan covid-19 tidak begitu efektif dalam masa pandemi, banyak perusahaan tetap dengan pendiriannya untuk memutus hubungan kerja ini karena masyarakat di daerah harus memerlukan sosialisasi terkait adanya surat edaran yang sudah dikeluarkan, lalu pilihannya harus berdamai atau bersama lawan covid-19. Surat Edaran bukan peraturan perundang-undangan karena di dalam hirarki tidak terdapat satupun yang menjelaskan tentang Surat Edaran sehingga daya ikat dimasa covid tergantung dari perusahaan akan kepedulian terhadap kesehatan dan keselamatan pekerja dan keberlangsungan berusaha.

II. Rumusan Masalah

Rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimanakah pelaksanaan dan Impikasi Hukum Surat Edaran menteri Nomor: M/3/HK.04/III/2020 terhadap perlindungan hukum pekerja dan kelangsungan berusaha?

III. Hasil dan Pembahasan

1. Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam sistem hukum di Indonesia

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumberdaya manusia dan kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi

² M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1995), hlm. 26.

³ Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 43.

⁴ NPD. Sinaga, "Problematika SEMA", *Forum Keadilan*, (3 Mei 2011): hlm. 3.

hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.⁵

Fenomena Surat Edaran Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia belum pernah termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan-perundang-undangan. Hal itu diakibatkan oleh adanya perdebatan mengenai surat edaran menteri, apakah surat edaran termasuk dalam kategori mengatur (*regeling*) atau bersifat penetapan (*beschiking*) Bentuk-bentuk dan tata-urut peraturan hanya mencakup putusan-putusan cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang isinya dapat bersifat mengatur (*regeling*), dan karena itu disebut dengan 'peraturan'. Akan tetapi, pengertian peraturan itu dalam arti luas dapat pula mencakup putusan-putusan yang bersifat administratif yang meskipun tidak bersifat mengatur, tetapi dapat dijadikan dasar bagi upaya mengatur kebijakan yang lebih teknis, yang kemudian disebut penetapan (*beschiking*).⁶ Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak disebutkan derajat dan hierarki Surat Edaran Menteri, meskipun dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk ber Norma yang lebih tinggi, undang-undang, atau norma hukum kebiasaan, sekurang-kurangnya menetapkan pembentukan dan isi dari norma keputusan pengadilan, yang kedudukannya lebih rendah. Norma yang lebih rendah, bersama-sama dengan norma yang lebih tinggi, termasuk ke dalam tata hukum yang sama hanya jika norma yang lebih rendah bersesuaian dengan norma yang lebih tinggi. Tetapi siapa yang harus menetapkan apakah norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi, apakah norma khusus dari keputusan pengadilan sesuai dengan norma umum dari hukum statuta dan hukum kebiasaan? Jawabannya adalah harus ada satu pengadilan tingkat terakhir, yang diberi hak untuk memberikan keputusan akhir tentang perkara tersebut, yakni suatu otorita yang keputusannya tidak dapat dibatalkan atau diubah lagi. Dengan keputusan tertinggi ini, maka perkara menjadi *res judicata* (berkekuatan hukum) dan konstitusi menghendaki undang-undang sebagai valid hanya selama undang-undang itu belum dibatalkan oleh organ yang berkompoten atau menurut cara yang biasa.

*The unity of the legal order can never be endangered by any contradiction between a higher and a lower norm in the hierarchy of law.*⁷ (Kesatuan tata hukum tidak pernah bisa terancam oleh suatu pertentangan antar norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah di dalam hirarkhi hukum).

Teori Hans kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan

⁵ Rosjidi. Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan* (Bandung: Cita Bhakti Akademia, 1996), hlm. 19.

⁶ Mustamin DG Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 86

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 162.

d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).⁸

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Dalam rangka penyusunan tertib peraturan perundang-undangan, perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*).⁹ Semua pejabat administrasi pemerintahan yang memegang kewenangan mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif, misalnya untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat, membentuk dan membubarkan kepanitiaan, dan sebagainya. Secara hukum, semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional. Akan tetapi, pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas karena elemen pengaturan (*regeling*) kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warganegara dengan negara dan pemerintah.

Elemen pengaturan (*regeling*) inilah yang seharusnya dijadikan kriteria suatu materi hukum dapat diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkatannya secara hirarkis.¹⁰ Mengingat tingkatannya sederajat dengan bentuk-bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang terkait (*ambtsdrager*), maka tidak ada salahnya apabila dalam susunan tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru nanti, bentuk keputusan administratif tersebut juga turut dicantumkan dengan pengertian bahwa putusan-putusan tersebut bersifat administratif (*beschikking*) dan tidak berisi pengaturan terhadap kepentingan umum (publik).¹¹ Keputusan-keputusan yang bersifat administratif ini tidak dapat kita kategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Di luar bentuk-bentuk peraturan yang bersifat mengatur itu, ada pula bentuk-bentuk peraturan yang disebut dengan '*beleidsregels*' (*policy rules*) atau peraturan kebijakan. Bentuk peraturan kebijakan ini dapat juga disebut peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek '*doelmatigheid*' dalam rangka prinsip '*freis ermessen*' atau '*beoordelingsvrijheid*', yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Berdasarkan prinsip ini, semestinya suatu pemerintahan itu diberikan ruang gerak yang cukup untuk berkreatifitas dalam usahanya melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, yang tidak selalu atau bahkan tidak mungkin ditentukan secara rinci dalam

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. (Jakarta, 1990), hlm. 287

⁹ Bagir Manan, *Kecendrungan Histories Pasal 18 UUD 1945* (Jakarta: UNISCA, 1993), hlm. 3.

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 37.

¹¹ Taufiqurrohmah Syahur, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer* (Bekasi: The Biography Institute, 2007), hlm. 144.

bentuk peraturan-peraturan yang kaku. Inilah yang pada mulanya menjadi dasar pembenaran sehingga muncul Keputusan-Keputusan Presiden yang turut mengatur, meskipun bukan dalam arti 'regeling' (*public regulation*).¹² Akan tetapi, agar konsisten dan konsekuen mengikuti sistematisa pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara tegas, dan kiranya prinsip '*freis ermessen*' tersebut tidak digunakan sepanjang menyangkut pembuatan peraturan dalam arti teknis. Prinsip kebebasan bertindak itu cukup diimplementasikan dalam bentuk Instruksi Presiden ataupun Keputusan-Keputusan yang tidak diperlakukan sebagai peraturan, yang salah satunya Surat Edaran Menteri.

Memperhatikan uraian diatas dan dikaitkan dengan Surat Edaran Menteri, maka ada beberapa Kedudukan surat edaran Menteri adalah sebagai berikut :

- a. Surat Edaran Menteri Bukan Peraturan Perundang-undangan, hal itu dikarenakan Surat Edaran Menteri tidak memuat tentang Norma tingkah laku (*Larangan, Perintah, Ijin dan pembebasan*), Kewenangan (*Berwenang dan tidak berwenang*), dan penetapan¹³
- b. Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak
- c. Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apalagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan.
- d. Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat Edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan norma
- e. Surat Edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya.
- f. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edaran Menteri, Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan surat edaran.
- g. Pejabat penerbit Surat Edaran tidak memerlukan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya:
 - 1) Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak.
 - 2) Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan.
 - 3) Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
 - 4) Dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.
- h. Surat Edaran adalah suatu perintah atau penjelasan yang tidak berkekuatan hukum, tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuinya.

Memperhatikan daya mengikat Surat Edaran Menteri maka di dalam teori hukum biasanya dibedakan antara 3 macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu sebagai berikut:

- a. Hukum berlaku secara yuridis

Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. System kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan Hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Keberlakuan yuridis dari kaidah hukum oleh Bagir Manan diperinci dalam syarat-syarat:

¹² HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 68-69.

¹³ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1975), hlm. 8.

Pertama, keharusan adanya kewenangan peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau sederajat. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal, demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.¹⁴

Dalam kaitan dengan dasar berlaku secara yuridis dari peraturan perundang-undangan, maka Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka Mengemukakan beberapa pendapat :

- 1) Hans Kelsen, berpendapat bahwa setiap kaidah hukum berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya;
- 2) Zevenbergen, menyatakan bahwa kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya; dan
- 3) Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa). Antara satu kondisi dengan akibatnya.¹⁵

b. Hukum berlaku secara sosiologis

Apabila kaidah tersebut efektif. Artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan). Dasar berlaku secara empiris/sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Dengan demikian, norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.¹⁶ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoretis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:

- 1) Teori kekuasaan secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat.
- 2) Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku

Terkait dengan keberlakuan empiris kaidah hukum dalam masyarakat Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa *The legal system is not a machine, it is run by human being*.¹⁷ Interpendensi fungsional selalu akan tampak dalam proses pemberlakuan / penegakan hukum. Lebih lanjut, Friedman menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni: *pertama*, faktor substansi hukum dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang. *Kedua*, faktor-faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. *Ketiga*, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang dan bukan seperti ikan hidup dilaut. Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur di ibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: In Hill.Co, 1992), hlm. 14-15.

¹⁵ Soerjono S. Purnadi, *Perihal Kaidah Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti,1993), hlm. 88-89.

¹⁶ Jj. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar Dalam teori Hukum* (2015), hlm. 149-150.

¹⁷ Lawrence M Friedman, *The Legal System: Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975)

mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

c. Hukum berlaku secara filosofis

Artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi Setiap masyarakat selalu mempunyai "Rechtsidee", yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum menjamin adanya keadilan, kemenfaatan dan ketertiban, maupun kesejahteraan. Cita hukum atau rechtsidee tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.

Menurut Rudolf Stammler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharuaan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya, Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neo-katian, menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulative dan konstruktif. Tanpa cita hukum-hukum akan kehilangan maknanya.¹⁸

Apabila dihubungkan dengan surat edaran menteri dikaitkan dengan keabsahan secara Yuridis, Filosofis dan Yuridis, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Secara Yuridis pengaturan mengenai Surat Edaran Menteri tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan manapun, namun bagian dari *freis ermessen* dari pemerintah untuk mengeluarkan apapun yang dianggap baik dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan manapun.
2. Secara Filosofis, surat edaran menteri merupakan hal yang merupakan kebutuhan teknis untuk memperjelas norma-norma yang ada di atasnya yang belum jelas, sehingga diatur lebih lanjut melalui surat edaran.
3. Secara Sosiologis, surat edaran menteri sangat dibutuhkan dalam kondisi yang mendesak dan untuk memenuhi kekosongan hukum, akan tetapi jangan sampai peraturan menteri bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Memperhatikan dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa surat edaran menteri tetap harus dianggap sah sepanjang mengatur tingkat internal vertikal pejabat tata usaha negara dilingkungkannya, dengan tetap mempertimbangkan aspek yuridis, filosofis dan sosiologis dalam pembentukan dan pelaksanaannya dilapangan.

2. Aspek Hukum Administrasi Terhadap Agama Sebagai Bagian Identitas Kependudukan

Dalam menanggapi pandemi COVID-19, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan surat edaran resmi. Peraturan-peraturan ini bertujuan untuk mengurangi dampak Covid-19 terhadap kelangsungan usaha serta melindungi keselamatan dan hak-hak dasar pekerja di Indonesia. Pemerintah melalui Kementerian Ketenagakerjaan memberikan kebijakan perlindungan pekerja dan kelangsungan usaha dalam rangka pencegahan virus corona (Covid-19) yang diatur melalui Surat Edaran Nomor M/3/HK.04/III Tahun 2020. Surat Edaran dibuat untuk mendorong agar setiap pimpinan usaha dapat segera membuat aturan yang mengutamakan tujuan memperkecil penyebaran Covid-19 dan tetap menjalankan usaha. Berikut ini isi dari SE Menteri dalam Romawi II terkait Pelindungan Pengupahan bagi Pekerja/Buruh terkait Pandemic Covid-19 yaitu sebagai:

- a. Bagi pekerja/buruh yang dikategorikan sebagai Orang Dalam Pemantauan (ODP) terkait COVID-19 berdasarkan keterangan dokter sehingga tidak dapat masuk kerja paling lama 14 (empat belas) hari atau sesuai standar Kementerian Kesehatan, maka upahnya dibayarkan secara penuh.

¹⁸ Esmi Warassih, "Fungsi Cita Hukum Dalam Penyusunan Peraturan Perundang- Undangan yang Demokratis", *Arena Hukum*, No. 15 Tahun 4, (November 2001): hlm. 354-361.

- b. Bagi pekerja/buruh yang dikategorikan kasus suspek COVID-19 dan dikarantina/diisolasi menurut keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan secara penuh selama menjalani masa karantina/isolasi.
- c. Bagi pekerja/buruh yang tidak masuk kerja karena sakit COVID-19 dan dibuktikan dengan keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan sesuai peraturan perundang-undangan.

Bagi perusahaan yang melakukan pembatasan kegiatan usaha akibat kebijakan pemerintah di daerah masing-masing guna pencegahan dan penanggulangan COVID-19, sehingga menyebabkan sebagian atau seluruh pekerja/buruhnya tidak masuk kerja, dengan mempertimbangkan kelangsungan usaha maka perubahan besaran maupun cara pembayaran upah pekerja/buruh dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh

Memperhatikan ketentuan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan tersebut di atas telah jelas menunjukkan bahwa pengusaha diwajibkan untuk membayar upah secara penuh terhadap pekerja yang terkena covid-19. Apabila pengusaha tidak mempunyai kemampuan untuk membayar penuh maka dapat dilakukan pembayaran upah serendah-rendah upah pokoknya saja atau upah minimum sehingga tidak memberatkan pengusaha dan pekerja pun tidak kehilangan penghasilan.

Pertanyaannya apakah semua perusahaan dapat melaksanakan ketentuan tersebut dan memiliki kemampuan yang sama untuk tetap membayar upah kepada pekerjanya. Tentu tidak, oleh karena itu apabila Pengusaha tidak mempunyai kemampuan untuk membayar upah setiap bulan kepada pekerjanya maka diharapkan agar pengusaha yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan penangguhan pembayaran upah kepada pemerintah atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah.

Semua pihak menyadari bahwa Kondisi covid 19 menjadikan sulit penerapan norma-norma ketenagakerjaan, khususnya mengenai operasional usaha dan pengupahan. Besarnya tantangan yang dihadapi oleh perusahaan dalam beroperasi dalam keadaan ini, dalam krisis, respon harus tetap didasari prinsip dan hak mendasar di tempat kerja. Untuk menghadapi tantangan-tantangan ini, perlu penguatan dialog sosial untuk menemukan pilihan terbaik dan komitmen bersama untuk menerapkan langkah-langkah sulit akan tetapi penting Hal ini terkait dengan kebijakan untuk pembatasan kegiatan usaha yang secara tidak langsung juga menyebabkan sebagian pekerja/seluruh pekerja tidak masuk kerja. Dengan mempertimbangkan kelangsungan usaha dan kesejahteraan para pekerja maka perubahan besaran dan cara pembayaran upah pekerja dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara pelaku usaha dan pekerja.

Memperhatikan SE pada butir 1,2,3, Romawi 11 telah berimplikasi terhadap kewajiban pengusaha untuk tetap memberi upah penuh kepada pekerjanya yang terkena covid, dan pemerintah dalam butir 4 telah memberikan kelonggaran kepada pelaku usaha untuk menjaga masalah besaran upah sesuai kesepakatan antara pelaku dan pekerja, karena dengan kebijakan social distancing maka pengaturan pekerjaan dilakukan dengan cara dirumah atau work from home, pergantian shif, merumahkan bahkan ada sebagian yang memutus hubungan kerja karena perusahaan tidak dapat beroperasi seperti biasa dan cost produksi berkurang. Dalam situasi di mana perusahaan membatasi kegiatan usaha suntuk mencegah penularan dan menangani respons terhadap Covid-19 maka butir 4 dari Surat Edaran Kemenaker No. M/3/HK.04/III/2020 berimplikasi m berimplikasi embuka kemungkinan bagi perusahaan, yang harus membatasi kegiatan usaha karena covid dan pekerja untuk berdialog dan membuat perjanjian mengenai pengurangan upah selama pandemi.. Selain itu, perlu langkah -langkah bahwa:

- a. Perjanjian dibuat berdasarkan situasi dan kondisi aktual perusahaan dan bahwa ada transparansi penuh atas informasi keuangan dan data perusahaan
- b. Perjanjian dibuat dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab dan memperhitungkan hak, kewajiban, dan kepentingan para pihak, kelangsungan usaha, dan kesejahteraan pekerja;
- c. Semua perjanjian yang dibuat antara pengusaha dan pekerja didepan intansi ketenagakerjaanpara pihak dapat mengajukan permintaan bantuan fasilitasi ke kantor tenaga kerja setempat.

- d. Mencari persetujuan dengan pekerja untuk mengambil cuti bersama dengan mengurangi, jika mungkin, dari hak cuti tahunan.

Surat Edaran Menteri tenaga kerja No. M/3/HK.04/III/2020 tidak secara tegas melarang perusahaan untuk menerapkan skema “*no work no pay*”, tapi melarang pemutusan hubungan kerja terlepas dari krisis, aturan sangat jelas perusahaan untuk menghindari pemutusan hubungan kerja bagi pekerja tetap (PKWTT) dan pekerja tidak tetap (PKWT). Dalam surat edaran hanya dimungkinkan perubahan dalam nilai dan metode pembayaran” dengan cara negosiasi ulang tapi tidak dibehentikan sama sekali. Hal ini sejalan dengan Pernyataan Bersama Organisasi Pengusaha Internasional (IOE) dan Konfederasi Serikat Buruh Internasional (ITUC) bahwa, “... semua upaya perlu dilakukan untuk membantu pekerja dan perusahaan melalui krisis ini , untuk menjaga pekerja dalam pekerjaan mereka, untuk melindungi mereka dari pengangguran dan kehilangan pendapatan, dan untuk mengurangi keruntuhan keuangan.”

Perlindungan Pekerja/Buruh dan Kelangsungan Usaha dalam Pencegahan dan Pengelolaan Covid-19 harus dibayar sesuai dengan hukum dan peraturan . Selain upah, ketika seorang pekerja perusahaan dinyatakan sebagai pasien COVID-19 yang terkonfirmasi, mendorong juga perusahaan untuk memastikan bahwa pekerja yang bersangkutan dilindungi dari perlakuan diskriminatif di tempat kerja terkait dengan status kesehatannya¹⁰. PHK masal adalah pilihan terakhir. Selain manusia dan hilangnya penghasilan pribadi, PHK akan membahayakan pemulihan ekonomi karena perusahaan akan perlu mempekerjakan kembali pekerja nantinya sehingga menyebabkan keterlambatan lebih lanjut dalam produksi.

Merujuk ke Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor SE-907/MEN/PHI-PPHI/X/2004 tentang Pencegahan Pemutusan Hubungan Kerja Massal. Dalam hal situasi semua upaya telah dilakukan, tetapi pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindari, disarankan agar perusahaan merujuk pada Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13/2003 BAB XII tentang Pemutusan Hubungan Kerja untuk memastikan pemenuhan hak dan kewajiban masing-masing pihak sebagai diamanatkan dalam UU Ketenagakerjaan. Jika karena dampak pandemi Covid-19 perusahaan tidak dapat melanjutkan kegiatan usahanya , perusahaan disarankan untuk mengikuti prosedur dan tahapan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laporan Ketenagakerjaan di Perusahaan.

IV. Penutup

Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam sistem hukum di Indonesia, bukan termasuk sebagai kategori Peraturan Perundang-Undangan, hal itu dikarenakan surat edaran menteri tidak memenuhi unsur-unsur sebagai norma hukum. Keabsahan surat edaran menteri harus tetap dianggap sah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan tetap mempertimbangkan aspek yuridis, filosofis dan sosiologis dalam pembentukan dan pelaksanaannya. Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/3/HK.04/III/2020 Tentang Perlindungan Pekerja/Buruh Dan Kelangsungan Usaha Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Covid-19 tidak mengikat. .sehingga tetap banyak perusahaan memutus hubungan kerjanya disebabkan perusahaan tidak mampu membayar upah pekerjaanya disebabkan tidak ada produksi.

Implikasi Surat edaran bagi pengusaha adalah tetap mempunyai kewajiban untuk membayar upah secara penuh untuk setiap bulannya kepada pekerja yang dikategorikan baik sebagai pekerja yang ODP, pekerja yang terkena suspect covid-19 maupun pekerja yang tidak masuk bekerja karena terbukti terkena covid-19 dengan dibuktikan surat keterangan dokter; demikian juga upah kepada pekerjaanya yang dirumahkan atau karena ketentuan peraturan pemerintah yang diberlakukan demi pencegahan covid-19 pada masyarakat mengenai besaran dan cara pembayarannya sesuai dengan kesepakatan

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994).
- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Attamimi, A. Hamid A. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta, 1990.
- Bruggink, JJ. *Refleksi Tentang Hukum, Pengertian-pengertian Dasar Dalam teori Hukum*. 2015.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Joka, M. Rikhardus. "Implikasi Pandemi Covid-19 Terhadap Pemenuhan Hak Hukum Pekerja Yang Diputuskan Hubungan Kerja Oleh Pengusaha". *Jurnal Binamulia Hukum Vol 9 No 1 (Juli 2020)*: hlm.1-12.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni, 1975
- *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1995.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: In Hill.Co, 1992
- *Kecendrungan Histories Pasal 18 UUD 1945*. Jakarta: UNISCA, 1993.
- Matutu, Mustamin DG dkk. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Purnadi, Soerjono S. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Cita Bhakti Akademia, 1996.
- Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Sinaga, NPD. "Problematika SEMA" *Forum Keadilan*. (3 Mei 2011).
- Syahur, Taufiqurrohman. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. Bekasi: The Biography Institute, 2007.
- Warassih, Esmi. "Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundang- Undangan yang Demokratis". *Arena Hukum*, No. 15 Tahun 4, (November 2001).
- Yusuf, Slamet Effendy dan Umar Basalim. *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.