

## Considering the Effectiveness of Circulars: Finding Alternative of Medium Public Communication

### Menimbang Keefektivan Surat Edaran: Mencari Alternatif Medium Komunikasi Publik

Rasji<sup>1</sup>, Sinta Paramita<sup>2</sup>, Nigar Pandrianto<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Jln Letjen S. Parman No. 1, Jakarta

Email: [rasji@fh.untar.ac.id](mailto:rasji@fh.untar.ac.id)

<sup>2</sup>Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Tarumanagara, Jln Letjen S. Parman No. 1, Jakarta

Email: [sintap@fikom.untar.ac.id](mailto:sintap@fikom.untar.ac.id)

<sup>3</sup>Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Tarumanagara, Jln Letjen S. Parman No. 1, Jakarta\*

Email: [nigarp@fikom.untar.ac.id](mailto:nigarp@fikom.untar.ac.id)

Masuk tanggal : 01-04-2022, revisi tanggal : 14-06-2022, diterima untuk diterbitkan tanggal : 17-06-2022

---

#### **Abstract**

*Indonesia has laws and regulations that regulate people's behavior. Therefore, the government must communicate effectively with the community, so that they can obey it. In order for the implementation of legislation to be more effective, the government issues circulars addressed to the public. This circular contains technical information or messages that need to be carried out by the public. This article discusses the effectiveness of government legal communication to the public through circulars. This research approach is quantitative by conducting surveys and normative observations of secondary data in the form of circulars, expert views from various references, and regulations related to circulars. The results showed that the government's legal communication to the public through circulars was mostly effective. This is because circulars made by government officials are more of a regulatory nature (as a regulation), and a small part are stipulating (as a stipulation). This circular is a one-sided message from government officials to other officials or the general public as communicants. The nature of regulating circular letters can be in the form of orders or recommendations that are mandatory or which can be carried out by the communicant. However, the public has the right not to implement the government's message if the contents of the circular contradict the applicable regulations. This is done through a judicial review process. However, in general, government circulars are understood, accepted and implemented by the public*

**Keywords:** *circular, judicial review, legal communication*

#### **Abstrak**

Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur perilaku masyarakat. Oleh sebab itu pemerintah harus melakukan komunikasi efektif kepada masyarakat, agar mereka dapat menaatinya. Agar penerapan perundang-undangan lebih efektif, pemerintah mengeluarkan surat edaran yang ditujukan kepada masyarakat. Surat edaran ini memuat informasi teknis atau pesan yang perlu dilakukan oleh masyarakat. Tulisan membahas bagaimana keefektifan komunikasi hukum pemerintah kepada masyarakat melalui surat edaran. Pendekatan penelitian ini adalah kuantitatif dengan melakukan survei dan

pengamatan normatif terhadap data sekunder berupa surat edaran, pandangan ahli dari berbagai referensi, dan peraturan yang berkaitan dengan surat edaran. Hasil penelitian menunjukkan komunikasi hukum pemerintah kepada masyarakat melalui surat edaran sebagian besar efektif. Ini disebabkan surat edaran yang dibuat oleh pejabat pemerintah lebih banyak bersifat mengatur (sebagai peraturan), dan sebagian kecil bersifat menetapkan (sebagai ketetapan). Surat edaran ini merupakan pesan sepihak dari pejabat pemerintah kepada pejabat lain ataupun masyarakat umum sebagai komunikan. Sifat mengatur surat edaran dapat berupa perintah ataupun anjuran yang wajib atau yang dapat dilaksanakan oleh komunikan. Namun, masyarakat memiliki hak untuk tidak melaksanakan pesan pemerintah tersebut apabila isi surat edaran bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Ini dilakukan melalui proses uji materi ataupun *judicial review*. Namun secara umum surat edaran pemerintah dipahami, diterima, dan dilaksanakan oleh masyarakat.

**Kata Kunci:** *judicial review*, komunikasi hukum, surat edaran

## **Pendahuluan**

Indonesia adalah sebuah negara yang memiliki kedaulatan. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi negara dan tidak ada kekuasaan lain yang menandinginya. Kekuasaan apa pun yang ada di dalam negara Indonesia adalah tunduk pada kedaulatan negara. Kedaulatan menjadi pembeda organisasi negara dengan organisasi lain di dalam negara. Melalui kedaulatan, negara dapat mengatur, menetapkan, dan menentukan kehidupan bernegara bagi semua lembaga, organisasi, maupun perorangan yang ada di dalam negara.

Menurut Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) kedaulatan negara Indonesia ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Ketentuan ini meletakkan kekuasaan tertinggi Negara Indonesia ada di tangan rakyat. Rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk menentukan kehidupan bernegara di Indonesia. Meskipun demikian, pelaksanaan kekuasaan tertinggi rakyat harus berdasarkan UUD 1945. UUD 1945 menjadi pedoman bagi rakyat dalam melaksanakan kekuasaan tertingginya. Konsep ini merupakan hasil kesepakatan tertinggi rakyat Indonesia melalui lembaga yang mewakilinya yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR adalah lembaga negara yang anggotanya terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Karena itu orang-orang yang menjadi anggota MPR merupakan pilihan rakyat yang mengemban amanat rakyat, sehingga harus melaksanakan aspirasi rakyat. Melalui Pasal 3 UUD 1945, rakyat Indonesia mempercayakan kepada MPR untuk menetapkan UUD. Karena itu konsep kedaulatan rakyat yang disebutkan dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 merupakan kehendak rakyat.

Negara memiliki unsur wilayah, pemerintah, dan rakyat negara. Pemerintah merupakan representasi penguasa negara, sedangkan rakyat merupakan representasi yang dikuasai. Wilayah negara merupakan wilayah hukum pemerintah dan rakyat dalam menjalankan kehidupan bernegaranya. Menurut Pasal 1 Ayat (3) dan Pembukaan Alinea Keempat UUD 1945, Indonesia adalah sebuah negara

hukum kesejahteraan, artinya kekuasaan pemerintah harus berdasarkan atas hukum (Sibuea, 2015) dan pemerintah harus menciptakan kesejahteraan (Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, n.d.). Hukum menjadi dasar legalitas kekuasaan pemerintah terhadap rakyatnya. Demikian juga sebaiknya, hukum menjadi dasar legalitas rakyat dalam bertindak harus berdasarkan hukum yang berlaku. Tanpa hukum, kekuasaan pemerintah adalah tidak sah. Sebaliknya, berdasarkan hukum, kekuasaan pemerintah adalah sah. Hukum menjadi sarana komunikasi yang sah antara pemerintah dan rakyatnya.

Pemerintah dapat melakukan komunikasi hukum melalui peraturan perundang-undangan. Informasi atau pesan yang penting dari pemerintah kepada masyarakat dapat dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan untuk mengkomunikasikan pesan pemerintah dapat berupa (UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, n.d.):

1. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan oleh MPR.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yang dilakukan oleh MPR.
3. Undang-Undang (UU) yang dilakukan oleh DPR bersama Presiden dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) yang dilakukan oleh Presiden.
4. Peraturan Pemerintah (PP) yang dilakukan oleh Presiden.
5. Peraturan Presiden (Perpres) yang dilakukan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) yang dilakukan oleh Gubernur Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten (Perda Kabupaten) yang dilakukan oleh Bupati bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten, dan Peraturan Daerah Kota (Perda Kota) yang dilakukan oleh Walikota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota.
8. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh lembaga negara dan/atau lembaga pemerintah, yang dalam praktik dikenal dengan sebutan Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Peraturan Mahkamah Agung (disingkat MA), Peraturan Mahkamah Konstitusi (MK), Peraturan Komisi Yudisial (KY), Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Peraturan Gubernur Bank Indonesia (BI), Peraturan Menteri, Peraturan Badan Negara, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Peraturan Komisi yang setingkat, Peraturan DPRD Provinsi, Peraturan Gubernur, Peraturan DPRD Kabupaten, Peraturan Bupati, Peraturan DPRD Kota, Peraturan Walikota, Peraturan Desa atau yang setingkat, dan Peraturan Kepala Desa.

Pada kenyataannya, pemerintah tidak mudah mengomunikasikan informasi penting melalui peraturan perundang-undangan, karena pesan di dalam peraturan perundang-undangan masih bersifat umum. Pemerintah memerlukan media komunikasi yang khusus, tertentu, jelas sasaran, dan objeknya, yang memudahkan

pemerintah menyampaikan informasi ataupun pesan kepada masyarakat. Karena itu pemerintah membuat surat edaran untuk mengomunikasikan pesan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo surat adalah helai kertas yang ditulis atas nama pribadi penulis atau atas nama kedudukannya dalam organisasi yang ditujukan pada alamat tertentu dan memuat bahan komunikasi (Prawiro, 2022). Edaran atau sirkuler adalah yang diedarkan atau sesuatu yang dikirim kepada banyak pihak di mana isi dan bentuknya sama. J.S. Badudu dan Moh. Zain mendefinisikan “surat edaran (*circulaires*) adalah surat yang diedarkan kepada perseorangan atau kantor-kantor yang berisi pengumuman” (Badudu dan Zain, 2001).

Surat edaran juga sebagai surat pemberitahuan tertulis yang ditujukan kepada banyak pihak di mana isi dan bentuk suratnya adalah sama. Surat edaran ini merupakan sarana komunikasi untuk menyampaikan pesan bentuk tulisan pada kertas oleh satu pihak kepada pihak lainnya, baik perorangan maupun organisasi.

Informasi yang dimuat di dalamnya merupakan atas nama sendiri ataupun jabatannya dalam organisasi. Dalam konteks pemerintahan, surat edaran adalah surat resmi yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah yang digunakan untuk memberitahukan kepada jajaran pejabat di bawahnya mengenai suatu kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh bawahannya.

Indonesia adalah negara yang menganut sistem hukum *civil law* sebagai wujud penegakan hukum, yang mencerminkan berbagai proses dan bentuk komunikasi yang terjadi dalam sistem hukum yang sama (Widodo, 2020). Secara etimologis, kata komunikasi berasal dari bahasa latin “*communicare*” yang artinya “menyampaikan”. Menurut asal kata tersebut, arti komunikasi adalah proses penyampaian makna dari satu entitas atau kelompok ke kelompok lainnya melalui penggunaan tanda, simbol, dan aturan semiotika yang dipahami bersama.

Dari penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa pengertian komunikasi adalah aktivitas penyampaian informasi, baik itu pesan, ide, dan gagasan, dari satu pihak ke pihak lainnya yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung (Fahreza, 2020). Komunikasi adalah salah satu bentuk interaksi (Surahmat et al. 2021). Komunikasi menggambarkan relasi aktor tertentu dengan aktor lainnya dalam struktur sosial tertentu (Hapsari et al., 2018) Setiap individu, lembaga, perusahaan, negara, dan sebagainya menjalin komunikasi melalui proses interaksi sehingga membentuk jaringan komunikasi. Karena itu dalam pertukaran verbal, pikiran atau gagasan dipertukarkan dari pemberi pikiran atau gagasan kepada penerimanya (Mulyana, 2020).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, surat edaran merupakan peraturan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Fungsinya adalah untuk menyampaikan informasi yang tidak bersifat rahasia terkait peraturan baru atau kebijakan pemerintah kepada bawahannya atau orang banyak. Kebijakan yang dimaksud adalah keinginan untuk memudahkan penerapan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat. Mulai presiden sampai ketua rukun tetangga (RT) telah membuat surat edaran untuk berkomunikasi dengan rakyat ataupun warganya. Surat

edaran tersebut digunakan sebagai instrumen pemerintah dalam melaksanakan dan mencapai target tugas-tugasnya.

Pemerintah sebagai eksekutif memiliki kewajiban untuk menerapkan isi atau ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap kasus, peristiwa, atau objek konkret di masyarakat. Norma peraturan perundang-undangan yang masih bersifat umum diterjemahkan, ditafsirkan, dan dirumuskan menjadi norma yang konkret ke dalam surat edaran. Melalui surat edaran inilah pemerintah mengomunikasikan isi peraturan kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka rumusan masalah yang dikaji dalam artikel ini adalah bagaimana keefektifan komunikasi hukum pemerintah melalui surat edaran?

Penelitian terhadap permasalahan di atas bertujuan untuk mengetahui gambaran tingkat keefektifan komunikasi hukum pemerintah dengan bawahan dan masyarakat umum melalui surat edaran. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu komunikasi dan ilmu hukum. Selain itu, peneliti mengharapkan penelitian ini bermanfaat bagi pemerintah, akademisi, dan masyarakat umum yang memerlukan informasi tentang pengetahuan efektivitas surat edaran bagi pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.

## **Metode Penelitian**

Kefektifan adalah tingkat keberhasilan yang harus diukur secara kuantitatif. Data kuantitatif akan menunjukkan tingkat keberhasilan yang ingin dicapai. Efektivitas komunikasi hukum pemerintah melalui surat edaran dipengaruhi oleh kecukupan data surat edaran. Karena itu penelitian ini dilakukan melalui pendekatan kuantitatif terhadap surat edaran. Data yang diteliti adalah data sekunder yang dilakukan dengan penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian terhadap bahan-bahan tertulis, yang meliputi surat edaran, peraturan perundang-undangan, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan komunikasi hukum pemerintah.

Sampai saat ini tidak ada yang mengetahui berapa total populasi surat edaran yang diterbitkan oleh pemerintah, karena surat edaran tersebut terbit setiap saat oleh semua pejabat pemerintah. Mengingat hal tersebut, peneliti menggunakan teknik simple random sampling. Pengambilan sample ini dilakukan dengan dari populasi secara acak dan tanpa memerhatikan strata yang ada dalam populasi itu. Cara pengambilan ini mengasumsikan, tiap anggota populasi diberikan opportunity (kesempatan) yang sama untuk terpilih menjadi sampel (Arieska dan Herdiani, 2028). mengambil 368 sampel surat edaran secara acak yang diterbitkan oleh semua pejabat lingkungan pemerintah, baik pejabat pemerintah pusat di lingkungan kementerian, pejabat pemerintah pusat di lingkungan non-kementerian, dan pejabat pemerintah daerah di lingkungan pemerintah daerah (termasuk pejabat pemerintah tingkat desa).

Peneliti berharap sampel ini dapat merepresentasikan data surat edaran yang digunakan oleh semua pejabat pemerintah untuk berkomunikasi secara hukum dengan masyarakatnya. Data hasil penelitian telah disajikan dalam bentuk disertasi peneliti yang berjudul "Pengujian Peraturan Kebijakan Di Indonesia (Suatu Penelitian Terhadap Surat Edaran Yang Diterbitkan Oleh Pemerintah)", yang

kemudian ditinjau melalui aspek komunikasi hukum untuk kemudian disajikan dalam artikel ini.

## **Hasil Penemuan dan Diskusi**

### **Efektivitas Komunikasi Surat Edaran**

Komunikasi adalah penyampaian informasi dan pengertian dari seseorang kepada orang lain (A.W.Wijaya, 2020). Komunikasi akan berhasil efektif apabila timbul saling pengertian antara kedua belah pihak, artinya si pengirim dan si penerima informasi sama-sama dapat memahami pesan, ide, gagasan, atau keinginan yang dikomunikasikan. Komunikator menyampaikan pesannya secara baik dengan menggunakan media dan cara yang tepat sehingga pesan dapat diterima dengan baik oleh sasaran (komunikan). Dalam hal ini komunikator dan komunikan sama-sama mudah dalam menanggapi dan memahami pesan atau informasi sesuai harapan kedua belah pihak, bahkan kedua belah pihak bersikap atau bertindak sesuai dengan pesan tersebut (Nisa, 2016).

Pemerintah mempunyai informasi atau pesan yang harus disampaikan kepada masyarakat. Menurut UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang dimaksud pemerintah meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten, pemerintah daerah kota, serta pemerintah desa. Pejabat pemerintah pusat adalah Presiden, Wakil Presiden, para menteri, pejabat setingkat menteri, badan negara, komisi independen pemerintah beserta jajarannya.

Pejabat pemerintah daerah provinsi adalah gubernur bersama jajarannya. Pejabat pemerintah daerah kabupaten ataupun kota adalah bupati ataupun Walikota beserta jajarannya, dan pemerintah desa adalah kepala desa beserta jajarannya. Semua pejabat pemerintah memiliki wewenang membuat surat edaran, yang tujuannya adalah untuk menyampaikan pesan atau informasi secara efektif dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Penulis telah meneliti 368 surat edaran pemerintah yang dipilih secara acak dari semua unsur pejabat pemerintah pada semua tingkatan lingkungan pemerintah, sehingga sampel tersebut dapat mewakili semua unsur pesan pejabat pemerintah di tingkat pusat, tingkat daerah, dan tingkat desa. Sampel ini telah digunakan oleh penulis ketika menyusun disertasi, yang berjudul "Pengujian Peraturan Kebijakan Di Indonesia (Suatu Penelitian Terhadap Surat Edaran Yang Diterbitkan oleh Pemerintah) tahun 2019. Jumlah sampel surat edaran pemerintah dari semua tingkat lingkungan pemerintah dimaksud adalah sebagaimana diuraikan pada tabel 1 di bawah ini:

**Tabel 1.** Surat Edaran Pejabat Pemerintah

NO	PEJABAT LINGKUNGAN PEMERINTAH	JUMLAH SE
1	Pejabat Pemerintah Pusat di Lingkungan Kementerian	209
2	Pejabat Pemerintah Pusat di Lingkungan Non Kementerian	46
3	Pejabat Pemerintah Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah (termasuk pejabat pemerintah tingkat desa)	103
Total	Pejabat Pemerintah	368

*Sumber:* Disertasi Pengujian Peraturan Kebijakan Di Indonesia

Surat edaran di atas digunakan oleh pejabat pemerintah untuk mengomunikasi pesan-pesan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemerintah, yang perlu dikomunikasikan ke pejabat pemerintah lain dan/atau masyarakat. Dilihat dari sasaran komunikannya, pesan pejabat pemerintah pusat di lingkungan kementerian melalui surat edaran yang disampaikan kepada;

- 1) pejabat internal di lingkungan kementerian sebanyak 129 surat edaran atau 61,73%;
- 2) ditujukan ke pejabat di luar lingkungan kementerian dan masyarakat umum sebanyak 80 surat edaran atau 38,27%.

Data di atas memperlihatkan pesan komunikasi pejabat pemerintah tidak hanya disampaikan kepada pejabat di lingkungan unit kerjanya, tetapi juga kepada pejabat pemerintah di luar lingkungan kerjanya, dan masyarakat umum. Di lihat dari tingkat kedudukan pejabat pemerintah pembuat surat edaran dan kedudukan pejabat atau masyarakat sasaran surat edaran, pesan pejabat pemerintah ditujukan kepada pihak seperti ditampilkan pada tabel di bawah ini (Tabel. 2).

**Tabel 2.** Sasaran Surat Edaran Pejabat Pemerintah Non Kementerian

NO	SASARAN SURAT EDARAN	JUMLAH SE	PERSENTASE SE
1	Pejabat atasan (yang mempunyai tingkat kedudukan lebih tinggi) dari kedudukan pejabat pembuat surat edaran	4	1,92%
2	Pejabat yang mempunyai kedudukan setara dengan kedudukan pembuat surat edaran sebanyak	51	24,41%
3	Pejabat yang mempunyai kedudukan lebih rendah dari kedudukan pembuat surat edaran sebanyak	125	59,80%
4	Masyarakat umum	29	13,87%
Total	Sasaran Surat Edaran	113	100%

*Sumber:* Disertasi Pengujian Peraturan Kebijakan Di Indonesia

Data di atas memperlihatkan pesan yang disampaikan oleh pejabat pemerintah melalui surat edaran dapat ditujukan kepada semua tingkatan penjabatan pemerintah dan masyarakat umum. Isi (materi muatan) pesan yang dibuat pejabat pemerintah adalah kehendak/keinginan yang disampaikan kepada komunikan. Kehendak dimaksud dapat berupa perintah/anjuran kepada komunikan agar melakukan atau tidak melakukan perbuatan. Perbuatan yang dimaksud dapat berupa perbuatan yang berulang-ulang/terus-menerus (*dauerhaftig*) atau perbuatan sekali selesai (*einmahlig*). Dari data 209 surat edaran isi pesan yang dikehendaki oleh pejabat di lingkungan kementerian adalah:

- 1) perbuatan yang dikehendaki berlaku sekali selesai sebanyak 50 surat edaran atau 24,04%;
- 2) perbuatan yang dikehendaki berlaku terus menerus sebanyak 159 surat edaran atau 75,96%.

Data tersebut menunjukkan sebagian besar isi pesan yang dikehendaki oleh pembuat surat edaran adalah perbuatan yang berulang-ulang, yang dapat disebut pesan bersifat mengatur. Sebagian kecil isi pesan yang dikehendaki oleh pembuat surat edaran adalah perbuatan sekali sekesai, yang dapat disebut pesan bersifat ketetapan. Sampel 46 surat edaran yang dibuat pejabat pemerintah di luar lingkungan kementerian, memiliki sasaran komunikan sebagai berikut:

- a. ditujukan ke pejabat internal di lingkungan unit kerja non kementerian sebanyak 21 surat edaran atau 45,66%;
- b. ditujukan ke pejabat internal di lingkungan unit kerja non kementerian dan di luar lingkungan non kementerian serta masyarakat umum sebanyak 25 surat edaran atau 54,34%.

Data di atas memperlihatkan komunikasi hukum melalui surat edaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah di lingkungan non kementerian dapat ditujukan kepada pejabat di lingkungan lembaga pemerintah non kementerian, pejabat pemerintah di lingkungan kerja unit lain, bahkan kepada masyarakat umum. Sebagian pendapat ahli menyatakan bahwa komunikasi hukum melalui surat edaran hanya ditujukan kepada pejabat bawahan dari pembuat surat edaran. Tujuannya agar tugas-tugas pemerintahan dapat dilaksanakan secara teknis oleh pejabat bawahannya. Pada kenyataannya, dari 46 sampel surat edaran yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang berada di lingkungan non-kementerian menunjukkan data seperti terlihat pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Sasaran Surat Edaran Pejabat Pemerintah Daerah

NO	SASARAN SURAT EDARAN	JUMLAH SE	PERSENTASE SE
1	Pejabat atasan (yang mempunyai tingkat kedudukan lebih tinggi) dari kedudukan pejabat pembuat surat edaran	2	4,35%
2	Pejabat yang mempunyai kedudukan setara dengan kedudukan pembuat surat edaran sebanyak	16	34,79%
3	Pejabat yang mempunyai kedudukan lebih rendah dari kedudukan pembuat surat edaran sebanyak	22	47,83%
4	Masyarakat umum	6	13,03%
Total	Sasaran Surat Edaran	46	100%

*Sumber:* Disertasi Pengujian Peraturan Kebijakan Di Indonesia

Fakta di atas memperlihatkan pesan komunikasi hukum melalui surat edaran dapat ditujukan ke semua tingkat kedudukan pejabat pemerintah bahkan dapat ditujukan kepada masyarakat umum. Empat puluh enam surat edaran di atas berisi pesan yang bersifat kehendak pejabat lembaga pemerintahan non-kementerian yang perlu dilakukan oleh masyarakat. Kehendak tersebut ada yang perlu dilakukan berulang-ulang atau terus menerus dan ada juga yang hanya berlaku sekali selesai. Surat edaran yang mengandung pesan berlaku sekali selesai sebanyak 10 surat edaran atau 22,22% dan yang berlaku terus menerus sebanyak 35 surat edaran atau 77,78%.

Dari data tersebut, pesan komunikasi pejabat pemerintah melalui surat edaran lebih banyak berupa pesan yang berlaku terus menerus dari pada pesan yang berlaku sekali selesai. Pesan yang berlaku terus menerus merupakan pesan yang bersifat mengatur perilaku komunikasi, yang berlaku sampai dengan pesan di dalam surat edaran itu diubah, diganti, atau dicabut. Pesan yang berlaku sekali selesai merupakan pesan yang bersifat menetapkan perilaku atau peristiwa tertentu, yang berlaku selesai ketika pesan itu telah dilaksanakan atau peristiwa itu telah ditetapkan.

Komunikasi hukum serupa juga dilakukan oleh pejabat pemerintah daerah. Ada 113 sampel surat edaran pejabat pemerintah daerah. Surat edaran ini tidak hanya ditujukan kepada pejabat di lingkungan unit kerjanya, tetapi juga ditujukan kepada pejabat pemerintah di lingkungan unit kerja lain, bahkan kepada masyarakat umum. Hal ini dapat dilihat pada data sebagai berikut:

1. Pesan surat edaran ditujukan ke pejabat internal di lingkungan pemerintah daerah sebanyak 66 surat edaran atau 58,40%
2. Pesan surat edaran ditujukan ke pejabat di luar pemerintahan daerah dan masyarakat umum sebanyak 47 surat edaran atau 41,60%.

Itu berarti meskipun sebagian besar pesan surat edaran yang dikomunikasikan oleh pejabat pemerintah daerah ditujukan kepada pejabat pemerintah di lingkungan unit kerja pemerintahnya, tetapi itu juga dikomunikasikan kepada pejabat di luar lingkungan unit kerja pemerintahnya, bahkan ditujukan kepada masyarakat umum. Dilihat dari tingkat kedudukan pejabat pemerintah yang menjadi komunikan, data 113 surat edaran di atas memperlihatkan bahwa pesan komunikasi melalui surat edaran tidak hanya ditujukan kepada pejabat di bawahnya, tetapi juga pejabat lain dan masyarakat umum. Hal ini dapat dilihat dari data di bawah ini:

- 1) Surat edaran ditujukan ke pejabat atasan (pejabat yang mempunyai kedudukan lebih tinggi) sebanyak 0 surat edaran atau 0%;
- 2) Surat edaran ditujukan ke pejabat yang mempunyai kedudukan setara sebanyak 13 surat edaran atau 11,51%;
- 3) Surat edaran ditujukan ke pejabat bawahan (pejabat yang mempunyai kedudukan lebih rendah) sebanyak 64 surat edaran atau 56,64%; dan
- 4) Surat edaran ditujukan kepada masyarakat umum sebanyak 36 surat edaran atau 31,85%.

Dari aspek sifatnya, sifat pesan surat edaran yang dibuat oleh pejabat pemerintah daerah dibedakan atas dua macam, bersifat abstrak dan bersifat konkret. Perbedaan isi pesan dimaksud adalah:

- 1) Perbuatan yang bersifat konkret yaitu yang dikehendaki berlaku sekali selesai sebanyak sebanyak 41 surat edaran atau 36,27%;
- 2) Perbuatan yang bersifat abstrak yaitu yang dikehendaki berlaku terus menerus sebanyak 71 surat edaran atau 63,73%.

Data di atas memperlihatkan sebagian besar sifat peran surat edaran bersifat abstrak daripada bersifat konkret. Artinya pesan yang dibuat oleh pejabat pemerintah daerah melalui surat edaran lebih banyak bersifat mengatur (sebagai peraturan), dan sebagai kecil bersifat menetapkan (sebagai ketetapan).

Surat edaran yang dibuat oleh pejabat pemerintah tingkat pusat maupun tingkat daerah di atas merupakan wujud nyata komunikasi hukum antar-pejabat pemerintah atau antara pejabat pemerintah dengan masyarakat umum. Isinya berupa pesan sepihak dari pejabat pemerintah pembuat surat edaran kepada pejabat lain dan/atau masyarakat umum sebagai komunikan. Sifat mengatur surat edaran dapat berupa perintah atau anjuran yang wajib atau dapat dilaksanakan komunikan. Dalam konteks hukum, komunikasi hukum melalui surat edaran disebut komunikasi hukum melalui peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan merupakan peraturan yang bersifat administratif, yang berlaku umum dan dibentuk untuk mencapai keberhasilan tugas pemerintah.

Namun, pesan yang dimuat di dalam surat edaran tidak semuanya mudah dipahami ataupun dimengerti dan dilaksanakan oleh masyarakat. Dari 368 sampel surat edaran, terdapat 17 surat edaran yang pesannya tidak dimengerti, bahkan tidak dapat diterima oleh masyarakat. Pesan komunikasi yang dimuat di dalam surat edaran ini dipandang tidak jelas dan/atau tidak sejalan dengan hak hukum masyarakat, bahkan dianggap melanggar atau bertentangan dengan peraturan.

Dalam hal ini masyarakat dapat mengajukan upaya komunikasi administratif ke pejabat pemerintah. Ini dilakukan agar masyarakat mendapatkan pemahaman mengenai isi pesan.

Jika upaya komunikasi administratif dengan pejabat pemerintah pembuat surat edaran tidak berhasil, maka masyarakat dapat melakukan komunikasi banding administratif ke pejabat pemerintah yang menjadi atasan pembuat surat edaran. Dari 17 surat edaran yang masuk ke dalam proses ini, ada enam surat edaran yang pesannya berhasil disamakan atau dipahami. Sisanya, sebelas surat edaran, tidak berhasil disamakan ataupun dipahami pesannya.

Atas kegagalan upaya administratif ini masyarakat dapat memanfaatkan kesempatan upaya hukum untuk mendapatkan kesamaan/kesepahaman. Upaya hukum dimaksud adalah upaya pengujian pesan surat edaran oleh lembaga peradilan, yang disebut *judicial review*. *Judicial review* adalah proses penilaian dan pengujian pesan (materi) surat edaran melalui persidangan majelis hakim MA. Ini dilakukan untuk memastikan apakah pesan (materi) surat edaran bertentangan atau tidak dengan pesan (materi) peraturan perundang-undangan. Melalui proses ini, perbedaan pemahaman tentang pesan surat edaran antara pembuat surat edaran dan masyarakat sasaran surat edaran akan diuji oleh majelis hakim MA. Sebenarnya upaya hukum ini belum ada dasar hukumnya. Namun dalam praktik pengujian pesan (materi) surat edaran oleh Mahkamah Agung (MA) sudah pernah terjadi.

Proses *judicial review* diawali oleh pengajuan permohonan hak uji material dari masyarakat kepada MA. Di dalamnya terdapat permohonan kepada majelis hakim untuk mengadili dan memutus bahwa pesan yang ada di dalam surat edaran pejabat pemerintah dinyatakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dinyatakan tidak berlaku.

Oleh karenanya, masyarakat yang merasa dirugikan sebelas surat edaran di atas dapat mengajukan permohonan hak uji material kepada MA. Atas dasar permohonan tersebut, Mahkamah Agung melakukan proses persidangan untuk menilai dan menguji pesan surat edaran pemerintah sebagaimana dimohonkan oleh pemohon. Proses dan hasil pengujian Mahkamah Agung terhadap 11 surat edaran pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Pesan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 yang menyatakan peninjauan kembali atas putusan perkara pidana hanya dilakukan satu kali saja dianggap oleh masyarakat bertentangan dengan pesan yang ada di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XII/2013 dan UUD 1945. Perselisihan pemahaman pesan ini diajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung (MA). Dalam Putusan Nomor 27P/HUM/2015, Mahkamah Agung menyatakan tidak berwenang menyelesaikan perselisihan pesan surat edaran. Dengan putusan ini, perselisihan pemahaman pesan dalam surat edaran tidak dapat diselesaikan oleh lembaga peradilan (MA). Lembaga peradilan sebagai benteng terakhir pencari keadilan tidak berwenang memberikan putusan atas perselisihan tersebut. Ini artinya tidak ada lagi lembaga yang bisa menyelesaikan permasalahan komunikasi hukum melalui surat edaran pemerintah. Akibatnya secara otoritatif, pesan SEMA No. 7 Tahun 2014 tetap berlaku dan masyarakat wajib melaksanakan pesan tersebut.

- b. Pesan Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Nomor 649/15/VII/2007 mengenai Pencalonan Perseorangan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 05/PUU-V/2007 dianggap masyarakat bertentangan dengan Pasal 57 Ayat (1) dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Masyarakat mengajukan perselisihan pesan ini ke MA. Dalam Putusannya No. 04P/HUM/2008, MA menyatakan pesan surat edaran KPU tidak bertentangan dengan Pasal 57 dan Pasal 58 UU MK. Ini berarti pesan dalam surat edaran KPU adalah benar dan anggapan masyarakat komunikasi adalah salah, sehingga mereka wajib menerima dan mengikuti pesan tersebut.
- c. Pesan Surat Edaran Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Departemen Agama Nomor Dj.I/PP.00.9/973/2009 mengenai Tata Cara Pengajuan Usul Penetapan Jabatan Guru Besar/Profesor di Perguruan Tinggi Agama Islam dianggap masyarakat bertentangan dengan Pasal 6 Ayat (4) Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 36/D/O/2001. Masyarakatpun mengajukan perselisihan perbedaan paham ini ke MA. Dalam Putusannya No. 23P/HUM/2010, MA menyatakan SE Dirjen Pendidikan Islam Departemen Agama tersebut bertentangan dengan Pasal 6 (4) Kepmendiknas No. 36/D/O/2001. Ini artinya pesan yang ada di dalam surat edaran pemerintah adalah salah, dan anggapan masyarakat komunikasi adalah benar, sehingga pesan itu tidak berlaku bagi masyarakat.
- d. Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 03.E/31/DJB/2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Sebagai Pelaksanaan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 dianggap masyarakat bertentangan dengan Pasal 8 Ayat (1) huruf b dan Pasal 173 Ayat (2) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Perselisihan paham inipun diajukan penyelesaiannya ke MA. Dalam Putusannya Nomor 23P/HUM/2009, MA menyatakan surat edaran Dirjen Minerba No. 03.E/31/DJB/2009 bertentangan dengan UU No. 4 Tahun 2009. Ini artinya, pesan yang ada di surat edaran Dirjen Minerba adalah salah dan anggapan masyarakat komunikasi adalah benar, sehingga surat edaran tersebut tidak berlaku lagi masyarakat.
- e. Pesan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-118/PJ/2009 tentang Pajak Pertambahan Nilai Atas Penyerahan Air Bersih dianggap masyarakat bertentangan dengan Peraturan Menteri Nomor 31 Tahun 2008. Perbedaan paham inipun diajukan upaya penyelesaiannya ke MA. Dalam Putusannya No. 37 P/HUM/2010, MA menyatakan tidak berwenang menyelesaikan perbedaan pemahaman pesan surat edaran antara pemerintah dan masyarakat. Ini artinya secara otoritatif pesan yang ada di dalam surat edaran adalah benar dan masyarakat harus menerima dan melaksanakannya.

- f. Pasan Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Nomor 2559/D/T/1997 Perihal Larangan "Kelas Jauh"; Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Nomor 2630/D/T/200 Perihal: Penyelenggaraan Kelas Jauh; dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Nomor 1506/D/T/2005 Perihal Keabsahan Gelar Ijasah dianggap masyarakat bertentangan dengan Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Setelah diajukan penyelesaian ke MA, MA menyatakan tidak berwenang memutuskan perbedaan pesan tersebut. Artinya pesan di dalam surat edaran pemerintah tetap mengikat masyarakat. Ini berarti pesan yang ada pada surat edaran secara otoritatif adalah benar, harus diterima, dan dilaksanakan oleh masyarakat.
- g. Pesan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 814.1/169/SJ tentang Penegasan Larangan Pengangkatan Tenaga Honorer dianggap masyarakat bertentangan dengan pesan di Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012. Setelah diajukan penyelesaiannya ke MA, dalam Putusannya Nomor 46 P/HUM/2013, MA menyatakan tidak berwenang menyelesaikan pesan di surat edaran pemerintah. Inipun berarti pesan dalam surat edaran pemerintah adalah benar dan secara otoritatif wajib dilaksanakan oleh masyarakat.
- h. Pesan Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pendataan Tenaga Honorer yang Bekerja Di Lingkungan Instansi Pemerintah dianggap masyarakat bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007. Setelah dilakukan penyelesaian oleh MA, dalam Putusannya No. 1 P/HUM/2016, Mahkamah Agung tidak berwenang menyelesaikan perbedaan pesan di dalam surat edaran antara pemerintah dan masyarakat. Putusan MA ini juga memperlihatkan bahwa pesan dalam surat edaran pemerintah adalah benar dan wajib dilaksanakan oleh masyarakat.
- i. Pesan Surat Edaran Bupati Nganjuk No. 140/153/411.010/2015 tentang Penghentian Sementara Pengisian Perangkat Desa dianggap oleh masyarakat bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 9 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pencalonan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Perangkat Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Setelah dilakukan penyelesaian oleh MA, dalam Putusannya No. 48P/HUM/2016, Mahkamah Agung menyatakan tidak berwenang menyelesaikan perbedaan pesan di dalam surat edaran antara pemerintah dan masyarakat. Ini berarti pesan yang ada di dalam surat edaran pemerintah adalah benar dan masyarakat wajib melaksanakannya.
- j. Pesan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-118/PJ/2009 tentang Pajak Pertambahan Nilai Atas Penyerahan Air Bersih dianggap oleh masyarakat bertentangan dengan Peraturan Menteri Nomor 31 Tahun 2008. Dalam Putusan MA No. 22P/Hum/2012, Mahkamah Agung

menyatakan tidak berwenang menyelesaikan perbedaan pesan pemerintah dan masyarakat. Putusan MA ini juga sama dengan putusan MA pada pengujian surat edaran yang lain, yang menyatakan pesan di dalam surat edaran pemerintah adalah benar dan masyarakat wajib melaksanakannya (Rasji, 2019: 680-698).

Dari 368 surat edaran pemerintah, ada 17 surat edaran yang tidak dimengerti dan tidak diterima oleh masyarakat. Setelah dilakukan upaya komunikasi hukum secara administratif, ada 6 perselisihan pesan surat edaran pemerintah yang berhasil dipahami pesannya oleh pejabat pembuat surat edaran dan masyarakat, sedangkan 11 perselisihan pesan surat edaran pemerintah tidak berhasil dipahami antara pejabat pembuat surat edaran dan masyarakat, yang kemudian diajukan upayakan komunikasi hukum *judicial review*.

Hasil *judicial review* menyatakan dua surat edaran pemerintah dinyatakan salah dan pengadilan membenarkan pesan masyarakat. Ada juga satu pesan surat edaran yang dinyatakan benar oleh pengadilan sehingga anggapan masyarakat salah. Selanjutnya, terdapat delapan pesan surat edaran yang tidak dapat diselesaikan oleh pengadilan, karena pengadilan berpendapat tidak memiliki wewenang menguji surat edaran. Fakta ini menunjukkan bahwa delapan pesan surat edaran pemerintah masih tidak dapat dipahami dan diterima oleh masyarakat, namun tidak ada lagi lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan paham pesan surat edaran tersebut. Ini berarti masih terdapat perselisihan paham antara pejabat pembuat surat edaran dengan masyarakat.

Mengingat surat edaran dibentuk oleh pejabat pemerintah berdasarkan kewenangan administratif dalam rangka keberhasilan melaksanakan peraturan perundang-undangan, maka delapan surat edaran yang tidak mendapatkan penyelesaian hukum oleh MA tetap mempunyai kekuatan berlaku mengikat, sehingga pesan yang ada di 8 surat edaran pemerintah tersebut adalah benar dan wajib dilaksanakan oleh masyarakat.

## Simpulan

Surat edaran pemerintah adalah peraturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah berdasarkan kewenangan administratif. Kewenangan administratif adalah kewenangan eksekusi peraturan, sehingga pesan yang ada di dalam surat edaran adalah pesan hukum dari pemerintah kepada masyarakat untuk melaksanakan peraturan. Karena itu, komunikasi hukum pemerintah melalui surat edaran merupakan bentuk komunikasi pesan hukum ditulis di dalam surat edaran pemerintah. Meskipun demikian, masyarakat sebagai komunikan yang menjadi sasaran komunikasi hukum pemerintah melalui surat edaran, memiliki hak administratif untuk meminta penjelasan, klarifikasi, dan/atau perubahan isi pesan surat edaran kepada pejabat pembuat surat edaran. Upaya ini memiliki tujuan agar masyarakat memahami, menerima, dan melaksanakan isi pesan surat edaran tersebut.

Masyarakat juga memiliki hak untuk tidak melaksanakan pesan pemerintah melalui edaran, apabila isi pesan surat edaran bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Masyarakat dapat menggunakan upaya komunikasi hukum administratif kepada pejabat pemerintah pembuat surat edaran atau pejabat atasannya untuk mendapatkan kesepahaman pesan surat edaran.

Apabila upaya administratif masyarakat tidak memperoleh kesepahaman pesan surat edaran, maka masyarakat komunikasi memiliki wewenang mengajukan penyelesaian hukum perbedaan paham atas pesan surat edaran pemerintah kepada lembaga pengadilan melalui proses *judicial review*. Proses *judicial review* merupakan upaya terakhir masyarakat komunikasi untuk memahami, menerima, bahkan menolak pesan pemerintah yang ada di dalam surat edaran.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap 368 sampel surat edaran pemerintah, hanya ada 17 (4,61%) surat edaran yang pesannya tidak diterima oleh masyarakat sasaran. Dari hasil upaya komunikasi administratif dan komunikasi *judicial review*, hanya ada dua (0,54%) surat edaran yang isi pesannya dinyatakan salah oleh pengadilan, dan satu (0,27%) pesan surat edaran yang isi pesannya dianggap benar oleh pengadilan. Selain itu ada delapan (2,17%) surat edaran yang menimbulkan perselisihan. Sayangnya lembaga yang berwenang tidak dapat menyelesaikan perselisihan ini.

Mengingat surat edaran dibuat berdasarkan kewenangan administrasi pejabat pemerintah, maka tidak ada pejabat atau lembaga yang menyatakan bahwa isi pesan delapan surat edaran pemerintah adalah salah. Oleh sebab itu, pesan dalam delapan surat edaran pemerintah masih memiliki otoritas kekuatan berlaku, harus diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat.

Berdasarkan fakta tersebut, maka 366 (99,45%) pesan surat edaran pemerintah dapat dipahami, diterima, dan dilaksanakan oleh masyarakat (komunikasi). Lalu, hanya ada dua pesan surat edaran (0,54%) tidak dapat dipahami, tidak dapat diterima, dan tidak dapat dilaksanakan. Ini berarti komunikasi hukum pemerintah kepada masyarakat melalui surat edaran secara garis besar adalah efektif.

### **Ucapan Terima Kasih**

Ucapan terima kasih diberikan kepada seluruh narasumber yang mendukung penelitian ini, Serta Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Tarumanagara yang mendukung terselenggaranya kolaborasi dalam bidang penelitian multidisiplin.

### **Daftar Pustaka**

- Arieska, Permadina Kanah, dan Novera Herdiani, Pemilihan Teknik Sampling Berdasarkan Perhitungan Efisiensi Relatif, *Statistika*, Vol. 6, No. 2, November 2018.
- Badudu, J.S & Mohammad Zain. (2001). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Cetakan Keempat. Pustaka Sinar Harapan.

- Fahreza, Widyandanda Rakha.(2020). Komunikasi adalah Proses Penyampaian Makna pada Orang Lain, Ini Tujuan dan Fungsinya |. Merdeka.Com. <https://www.merdeka.com/jatim/komunikasi-adalah-proses-penyampaian-makna-pada-orang-lain-ketahui-tujuan-dan-fungsi-kl.html>
- Hapsari, D. R., Sarwono, B. K., & Eriyanto, E. (2018). Jaringan Komunikasi Dalam Partisipasi Gerakan Sosial Lingkungan: Studi Pengaruh Sentralitas Jaringan terhadap Partisipasi Gerakan Sosial Tolak Pabrik Semen Pada Komunitas Adat Samin di Pati Jawa Tengah. *Jurnal Komunikasi Indonesia*, 6(2), 120–128. <https://doi.org/10.7454/JKI.V6I2.8712>
- Mulyana, Deddy. (2020). *Human Communication*. PT Remaja Rosdakarya.
- Nisa, H. (2016). KOMUNIKASI YANG EFEKTIF DALAM PENDIDIKAN KARAKTER. *UNIVERSUM : Jurnal KeIslaman Dan Kebudayaan*, 10(1). <https://doi.org/10.30762/UNIVERSUM.V10I1.223>
- Prawiro, M. (2022). *Pengertian Surat Edaran Adalah, Fungsi, Ciri-Ciri, Jenis, Bagian Surat Edaran*. (n.d.). Retrieved April 1, 2022, from <https://www.maxmanroe.com/vid/surat/pengertian-surat-edaran.html>
- Sibuea, H. P. (2015). *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Erlangga.
- Surahmat, Anton, Susanne Dida, Feliza Zubair. (2021). Analysis of the Government's Crisis Communication Strategy Discourse to Defend Covid-19. *Jurnal Komunikasi* Vol. 13, No. 1, Juli 2021, Hal 36 – 53. ISSN 2085-1979, EISSN 2528 2727. <http://dx.doi.org/10.24912/jk.v13i1.9272>
- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Retrieved April 1, 2022, from <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>
- Widodo, A. (2020). Model Komunikasi Pemeriksaan Dalam Sidang Agenda Pembuktian Perkara di Pengadilan. *Jurnal Komunikasi*, 12(2), 157–175. <https://doi.org/10.24912/JK.V12I2.8447>
- Wijaya, HAW. (2020). *Ilmu Komunikasi Pengantar Studi*. Rineka Cipta.