

**KEDUDUKAN HUKUM SURAT EDARAN BERSAMA NOMOR 300.1/6902
/209.5/2025; NOMOR SE/1/VIII/2025; NOMOR SE/10/VIII/2025 TENTANG
SOUND SYSTEM/PENGERAS SUARA DI JAWA TIMUR**

Nisrina Aushaf Intishar Suryanto,¹ Abid Zamzami,² Yandri Radhi Anadi³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono No 193 Malang 65144, Telepon (0341) 551932, Fax
(0341) 552249
Email : nisrinaaasry59@gmail.com

ABSTRACT

This study examines the legal status, binding force, and substantive regulation of the Joint Circular Letter (Surat Edaran Bersama/SEB) issued by the Governor of East Java, the Head of the East Java Regional Police, and the Commander of Military Regional Command V/Brawijaya Number 300.1/6902/209.5/2025; Number SE/1/VIII/2025; and Number SE/10/VIII/2025 concerning the use of sound systems/loudspeakers in East Java from the perspective of Administrative Law. The research is motivated by the widespread use of high-powered sound systems in community activities that has resulted in social conflicts, disturbances to public order, and environmental health concerns, while existing legislation has not provided specific technical regulation. The focus of the study is directed at analyzing the legal status and binding force of the Joint Circular Letter as well as the conformity of its substantive provisions with the principles of Administrative Law. This research employs a normative legal research method using statutory and conceptual approaches. The findings show that the Joint Circular Letter is legally positioned as a policy rule (beleidsregel) or pseudo-legislation arising from the discretionary authority of government officials, rather than as legislation with general binding force. Its binding effect is limited to administrative and inter-institutional coordination, and therefore it cannot serve as an independent legal basis for restricting rights or imposing enforcement measures on the public. Furthermore, the substantive content of the Joint Circular Letter does not fully conform to the characteristics of a circular letter, as it contains imperative provisions addressed directly to the public, thereby substantively resembling regulatory norms that should properly be established through valid legislation.

Keywords: Joint Circular Letter; Policy Rules (Beleidsregel); Discretion; Administrative Law; Sound System Control.

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji kedudukan hukum, kekuatan mengikat, dan pengaturan

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Unisma

² Dosen Fakultas Hukum Unisma

³ Dosen Fakultas Hukum Unisma

materi Surat Edaran Bersama (SEB) Gubernur Jawa Timur, Kepala Kepolisian Daerah Jawa Timur, dan Panglima Komando Daerah Militer V/Brawijaya Nomor 300.1/6902/209.5/2025; Nomor SE/1/VIII/2025; Nomor SE/10/VIII/2025 tentang penggunaan *sound system*/pengeras suara di Jawa Timur dalam perspektif Hukum Administrasi Negara. Latar belakang penelitian ini adalah maraknya penggunaan *sound system* berdaya besar dalam kegiatan masyarakat yang menimbulkan konflik sosial, gangguan ketertiban umum, dan persoalan kesehatan lingkungan, sementara peraturan perundang-undangan yang ada belum mengatur secara teknis. Fokus kajian penelitian diarahkan pada kedudukan dan kekuatan mengikat Surat Edaran Bersama serta kesesuaian pengaturan materinya dengan prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Surat Edaran Bersama berkedudukan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau legislasi semu yang lahir dari diskresi pejabat pemerintahan, bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Daya ikatnya terbatas pada hubungan administratif dan koordinatif antar-instansi, sehingga tidak dapat dijadikan dasar hukum mandiri untuk pembatasan hak atau penindakan terhadap masyarakat. Selain itu, materi muatan Surat Edaran Bersama tidak sepenuhnya sesuai dengan karakter surat edaran karena memuat ketentuan imperatif yang ditujukan langsung kepada masyarakat, sehingga secara substansial menyerupai pengaturan normatif yang seharusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah.

Kata kunci : Surat Edaran Bersama; Aturan Kebijakan (*Beleidsregel*); Diskresi; Hukum Administrasi Negara; Pengendalian *Sound System*.

Pendahuluan

Masyarakat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya yang terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.⁴ Di Indonesia, pembacaan atas “masyarakat” sering dibedakan secara sederhana menjadi masyarakat kota dan masyarakat desa. Masyarakat kota umumnya hidup dalam kepadatan penduduk yang tinggi, heterogen, bermobilitas tinggi, berdaya saing tinggi, dan cenderung individualistik; sedangkan masyarakat desa cenderung hidup dalam lingkungan yang lebih longgar, lebih homogen, berpola hidup sederhana, dekat dengan alam, serta memiliki relasi sosial yang lebih erat.⁵

⁴ “Arti Kata Masyarakat - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online,” accessed November 28, 2025, <https://kbbi.web.id/masyarakat>.

⁵ *Kehidupan Masyarakat Pedesaan Dan Perkotaan Serta Perbedaannya – Babakan Asem*, n.d.,

Perbedaan karakter tersebut memengaruhi perilaku warga dan cara mereka merespons kebijakan publik. Kebijakan yang peka terhadap dinamika sosial cenderung lebih mudah diterima, sedangkan kebijakan yang mengabaikannya berpotensi menimbulkan resistensi dan ketidakpatuhan, terutama ketika menyentuh kebiasaan kolektif masyarakat.

Keterikatan sosial yang kuat dalam masyarakat desa melahirkan berbagai bentuk hiburan rakyat sebagai ruang ekspresi budaya sekaligus perekat sosial. Hiburan ini diselenggarakan secara kolektif dan terbuka, baik dalam bentuk pertunjukan tradisional maupun modern, untuk memperingati momen komunal, keagamaan, atau kebudayaan. Karena tumbuh dari dan untuk masyarakat setempat, hiburan rakyat merepresentasikan norma dan estetika lokal yang dipengaruhi oleh kultur serta struktur sosial desa.

Di samping fungsi sosial-budayanya, hiburan rakyat juga sering memiliki dimensi ekonomi lokal karena membuka peluang usaha bagi pelaku UMKM (penyewaan alat, jasa hiburan, pedagang makanan), menciptakan penghasilan bagi pemusik maupun teknisi, serta mendorong perputaran ekonomi karena tingginya partisipasi masyarakat.⁶ Pada titik inilah teknologi audio modern mulai masuk dan mengubah pola hiburan rakyat, terutama melalui penggunaan sound system berdaya tinggi yang memungkinkan acara berlangsung lebih besar, lebih ramai, dan lebih “atraktif” dalam persepsi sebagian warga.

Penggunaan sound system pada awalnya identik dengan acara skala besar, seperti konser musik atau pertunjukan tertentu. Namun, seiring perkembangan teknologi, budaya hiburan, dan akses ekonomi, sound system berdaya tinggi kini juga digunakan dalam berbagai kegiatan masyarakat tingkat desa. Di beberapa wilayah Jawa Timur, terutama di Malang, Blitar, Kediri, dan Tulungagung, muncul fenomena karnaval sound yang menggunakan sound berdaya besar dengan kualitas profesional, yang kemudian populer dikenal dengan istilah “sound horeg”.⁷

accessed November 28, 2025, <https://berita.babakanasem.desa.id/kehidupan-masyarakat-pedesaan-dan-perkotaan-serta-perbedaannya/>.

⁶ Muhammad Dahlawi and Varinia Pura Damaiyanti, “Fenomena Santai Dalam Kehidupan Masyarakat Desa Paul Kabupaten Tapin,” *Huma: Jurnal Sosiologi* 3, no. 1 (February 2024): 1–14, <https://doi.org/10.20527/h-js.v3i1.213>.

⁷ Allya Salsa Bilatul Kh, Diajeng Anugrah Cantika Sari, and Fatkurohman Nur Rangga, “Perkembangan Sound System sebagai Budaya dan Kompetisi Sosial di Desa Sumbersewu, Kecamatan

Fenomena ini tidak berdiri sendiri; ia memiliki akar dalam tradisi adu sound yang telah lama dikenal di Jawa Timur, salah satunya di Desa Sumbersewu, Banyuwangi, sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian etnografis yang menguraikan bagaimana “adu sound” berkembang menjadi praktik sosial-budaya yang melekat pada komunitas tertentu.⁸ Perubahan ini menciptakan dinamika baru dalam kehidupan sosial: aktivitas hiburan menjadi semakin “menguasai” ruang publik karena intensitas suara yang tinggi, mobilitas arak-arakan, dan penggunaan kendaraan tertentu sebagai media pengangkut perangkat.⁹

Pada titik inilah persoalan muncul. Di satu sisi *sound horeg* dipandang sebagai bentuk kreativitas dan kebanggaan lokal, tetapi di sisi lain kebisingan dan getaran yang ditimbulkannya memicu penolakan dari sebagian masyarakat. Penolakan tersebut umumnya berangkat dari alasan kenyamanan dan kesehatan: suara berlebihan menimbulkan gangguan istirahat, mengurangi konsentrasi, dan berisiko terhadap kesehatan pendengaran, terutama bagi kelompok rentan seperti anak-anak dan lansia.¹⁰ Selain berdampak pada kesehatan, getaran dan tekanan suara juga berpotensi merusak properti serta memicu konflik sosial ketika sebagian warga merasa ruang publik didominasi oleh satu bentuk hiburan. Polemik semakin kompleks karena beririsan dengan persoalan ketertiban umum, seperti penutupan jalan, durasi kegiatan yang panjang, dan pelanggaran ketentuan teknis. Hal ini menunjukkan bahwa sound horeg bukan sekadar persoalan selera hiburan, melainkan fenomena sosial yang berpotensi mengganggu ketertiban dan kesehatan lingkungan serta memicu konflik norma di tingkat komunitas.

Konflik norma muncul ketika kebisingan dipandang sebagai bagian dari tradisi kolektif oleh sebagian masyarakat, sementara pihak lain menuntut ketenangan sesuai norma ketertiban dan hak atas lingkungan yang nyaman. Kondisi ini menuntut peran negara tidak hanya sebagai penegak ketertiban, tetapi juga pengelola konflik sosial melalui instrumen yang proporsional. Namun, regulasi yang ada masih bersifat umum

Muncar, Banyuwangi,” *RISOMA : Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Pendidikan* 2, no. 4 (June 2024): 220–33, <https://doi.org/10.62383/risoma.v2i4.156>.

⁸ Allya Salsa Bilatul Kh, Diajeng Anugrah Cantika Sari, and Fatkurohman Nur Rangga.

⁹ Ilmidin Ilmidin et al., “Pengaruh Intensitas Kebisingan terhadap Gangguan Pendengaran pada Pekerja di Indonesia: Meta-Analisis,” *Sehat Rakyat: Jurnal Kesehatan Masyarakat* 4, no. 2 (May 2025): 398–408, <https://doi.org/10.54259/sehatrakyat.v4i2.4392>.

¹⁰ Ilmidin et al.

dan belum mengatur secara teknis penggunaan sound system berdaya besar dalam kegiatan masyarakat, sehingga kekosongan pengaturan tersebut memicu banyak aduan warga dan mendorong respons penertiban di lapangan.

Kondisi lapangan menunjukkan adanya eskalasi keluhan warga. Melalui kanal resmi kepolisian, dijelaskan bahwa warga kerap mengeluhkan gangguan jam istirahat serta kerusakan fisik bangunan akibat getaran suara.¹¹ Pernyataan aparat juga menegaskan adanya penerapan kebijakan “zero tolerance” sebagai langkah tegas untuk mencegah gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat.¹² Respons semacam ini, meskipun lahir dari kebutuhan praktis menjaga ketertiban, menyimpan problem yuridis apabila tidak ditopang dasar hukum yang jelas dan pedoman operasional yang seragam. Dalam konteks negara hukum, penertiban tidak boleh berjalan hanya dengan logika “perlu cepat”, melainkan harus tetap berada dalam kerangka legalitas, kewenangan, dan proporsionalitas. Pada saat yang sama, fenomena sound horeg juga mencerminkan benturan nilai kebudayaan, sebagaimana dikemukakan pakar budaya dari Universitas Negeri Semarang yang menilai bahwa praktik tersebut merupakan benturan antara nilai tradisional komunitas yang merayakan kebebasan berekspresi melalui kebisingan dan nilai yang menuntut ketenangan serta ketertiban.¹³ Pandangan tersebut relevan karena menekankan bahwa kebijakan publik yang menyentuh praktik budaya tidak cukup sekadar melarang atau menertibkan, melainkan perlu dibangun melalui kerangka pengaturan yang jelas dan dapat diterima secara sosial, agar tidak memproduksi konflik yang berulang.

Dalam konteks tersebut diterbitkan Surat Edaran Bersama (SEB) Gubernur Jawa Timur, Kapolda Jawa Timur, dan Pangdam V/Brawijaya tentang penggunaan sound system di Jawa Timur sebagai pedoman teknis dan instrumen koordinasi lintas-instansi untuk menjaga ketertiban umum, mengurangi konflik sosial, dan melindungi kesehatan masyarakat tanpa meniadakan ekspresi budaya. Namun, karena SEB tidak

¹¹ “Terapkan Kebijakan Zero Tolerance, Kapolresta Malang Kota Tindak Tegas Penggunaan Sound Horeg,” Website Kepolisian Resort Batu, August 1, 2024, <https://www.polresbatu.id/2024/08/01/terapkan-kebijakan-zero-tolerance-kapolresta-malang-kota-tindak-tegas-penggunaan-sound-horeg/>.

¹² Website Kepolisian Resort Batu, “Terapkan Kebijakan Zero Tolerance, Kapolresta Malang Kota Tindak Tegas Penggunaan Sound Horeg.”

¹³ Angling Adhitya Purbaya, “Pakar Unnes soal Sound Horeg: Jangan Jadi Tradisi yang Merugikan,” detikjateng, accessed November 28, 2025, <https://www.detik.com/jateng/berita/d-7501603/pakar-unnes-soal-sound-horeg-jangan-jadi-tradisi-yang-merugikan>.

termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, muncul persoalan yuridis mengenai kedudukan hukum dan daya ikatnya terhadap masyarakat. Surat edaran pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal dan koordinatif, tetapi dalam konteks ini muatannya berpotensi menyentuh langsung perilaku publik. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan mengkaji kedudukan serta kekuatan mengikat SEB dan menilai kesesuaian materi muatannya dengan prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara, guna memastikan bahwa pengendalian sound system dilakukan melalui instrumen yang tepat, proporsional, dan selaras dengan prinsip negara hukum.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum dipahami sebagai upaya ilmiah untuk menemukan dan menganalisis hukum dalam kaitannya dengan masalah yang dihadapi masyarakat, sehingga hasilnya bukan sekadar deskripsi, tetapi preskripsi mengenai apa yang seharusnya.¹⁴ Penelitian hukum normatif dipilih karena objek kajian penelitian ini berfokus pada kedudukan SEB dalam sistem hukum administrasi dan analisis muatan normatifnya, sehingga membutuhkan telaah atas norma hukum positif, asas, dan doktrin, bukan pengumpulan data empiris lapangan. Dalam kerangka metodologis, penelitian ini memadukan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menilai relasi SEB dengan sistem hukum yang berlaku serta untuk menguji konsep aturan kebijakan (*beleidsregel*), diskresi (*freies ermessen*), asas legalitas, dan proporsionalitas.¹⁵ Bahan hukum yang digunakan bersumber dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi SEB itu sendiri serta peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai dasar pengujian legalitas; sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang berfungsi sebagai pisau analisis konseptual dan doktrinal.¹⁶ Seluruh bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara deskriptif-analitis, yakni dengan memaparkan ketentuan yang relevan sekaligus mengevaluasi makna dan implikasi yuridisnya berdasarkan teori serta asas Hukum Administrasi

¹⁴ P Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005).

¹⁵ D Ochtorina Susanti and A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)* (Sinar Grafika, 2022).

¹⁶ Bruce Bott and Ruth Talbot-Stokes, *Nemes and Coss' Effective Legal Research* (Australia: LexisNexis Butterworths, 2004).

Negara.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memperjelas kedudukan dan daya ikat SEB sebagai instrumen kebijakan administratif serta menilai ketepatan pengaturan materinya. Selain itu, penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan kajian Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam penataan instrumen kebijakan non-regulatif untuk merespons konflik sosial secara proporsional, tanpa mengabaikan ketertiban umum dan perlindungan hak warga.

PEMBAHASAN

Kedudukan dan Kekuatan Mengikat Surat Edaran Bersama dalam Pengendalian Sound System di Jawa Timur

Surat Edaran Bersama (SEB) tentang penggunaan sound system di Jawa Timur diterbitkan sebagai respons atas kekosongan pengaturan teknis di tengah meningkatnya penggunaan perangkat audio berdaya besar yang memicu gangguan ketertiban dan konflik sosial. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, isu utamanya bukan sekadar alasan sosial penerbitannya, melainkan dasar kewenangan, kedudukan SEB dalam sistem hukum, serta batas daya ikatnya terhadap masyarakat.

1. Legalitas Kewenangan Penerbitan Surat Edaran Bersama oleh Gubernur, Kepolisian Daerah, dan Panglima Komando Daerah

Dalam Hukum Administrasi Negara, tindakan pejabat pemerintah tidak selalu lahir dari “kewenangan mengatur” (rule-making power) seperti pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi dapat juga lahir dari ruang diskresi (*freies ermessen*). Ridwan HR (mengutip Donner) menegaskan bahwa *freies ermessen* merupakan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah/administrasi negara untuk bertindak, dan ketika diwujudkan dalam instrumen yuridis tertulis, ia berwujud sebagai peraturan kebijakan.¹⁷

Sejalan dengan itu, Bagir Manan menerangkan bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tidak bersandar pada atribusi/delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan lahir dari *freies ermessen* yang melekat pada administrasi negara; surat edaran termasuk bentuk yang lazim dari peraturan

¹⁷ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, 1st ed. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014).

kebijakan.¹⁸ Kerangka hukum positif mengenai diskresi ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yang mendefinisikan diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret ketika peraturan memberi pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap/tidak jelas, atau terjadi stagnasi pemerintahan.¹⁹

Ruang diskresi ini memperlihatkan bahwa pada kondisi “kekosongan teknis” pengaturan (misalnya pengaturan teknis sound system berdaya besar), pejabat pemerintahan dapat mengambil langkah administratif yang fungsinya memberi pedoman pelaksanaan tugas, namun instrumen yang lahir dari diskresi tersebut pada dasarnya bukan “regeling” yang mengikat umum seperti peraturan perundang-undangan. Dari sisi subjek penerbit, UU AP juga menekankan bahwa “Pejabat Pemerintahan” ditentukan oleh fungsi pemerintahan yang dijalankan, bukan semata-mata oleh label institusinya.²⁰

Dengan demikian, gubernur jelas termasuk pejabat pemerintahan karena memimpin urusan pemerintahan daerah sekaligus menjalankan peran tertentu sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan UU Pemerintahan Daerah.²¹ Kapolda juga dapat dipahami sebagai pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), termasuk kewenangan administratif seperti perizinan/pengawasan keramaian dan diskresi kepolisian demi kepentingan umum.²²

Adapun Pangdam, meskipun merupakan pejabat militer, dalam konteks “membantu tugas pemerintahan di daerah” (OMSP) terdapat irisan fungsi pemerintahan tertentu; namun produk surat edaran yang lahir dari struktur TNI pada dasarnya berakar pada kebutuhan administrasi internal dan dukungan tugas pemerintahan, bukan kewenangan mengatur masyarakat sipil secara langsung.²³

¹⁸ Bagit Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill, 1992).

¹⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Tahun 2014 Nomor 292 Lembaran Negara Republik Indonesia (2014), Pasal 1 Angka 9 dan Pasal 23.

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 Angka 3.

²¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pub. L. No. Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia (2014).

²² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pub. L. No. Nomor 2 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia (2002).

²³ UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA TENTANG TENTARA NASIONAL

Dari konstruksi ini, logika yuridisnya menjadi jelas: SEB lebih tepat dipahami sebagai instrumen kebijakan administratif yang lahir dari diskresi dan kebutuhan koordinasi lintas-instansi, bukan sebagai produk legislasi yang menciptakan norma mengikat umum.

2. Kedudukan Surat Edaran Bersama dalam Sistem Hukum Indonesia

Untuk menempatkan SEB secara tepat, rujukan utamanya adalah UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah), yang menentukan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konstruksi hierarki tersebut, surat edaran tidak termasuk sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.²⁴ Artinya, SEB tidak otomatis memiliki karakter “regeling” yang mengikat umum.

Doktrin administrasi memperkuat posisi tersebut. Peraturan kebijakan kerap disebut sebagai quasi legislation/pseudo-wetgeving (legislasi semu): ia dipublikasikan dan dipakai sebagai pedoman, namun tidak dimaksudkan sebagai peraturan perundang-undangan yang menciptakan daya ikat langsung bagi masyarakat.²⁵

Ridwan HR bahkan menyebut bentuknya bisa berupa instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain.²⁶ Maka, secara sistemik SEB harus diposisikan sebagai beleidsregel: pedoman kebijakan administratif untuk menyeragamkan tindakan aparatur serta memperlancar koordinasi, bukan norma umum yang berdiri sendiri sebagai dasar pembatasan hak warga.

3. Kekuatan Mengikat Surat Edaran Bersama

Karakter utama surat edaran adalah sebagai naskah dinas/alat komunikasi kedinasan. Dalam konteks Pemerintah Provinsi Jawa Timur, surat edaran dikualifikasikan sebagai naskah dinas khusus, sehingga secara watak ditujukan untuk komunikasi dan pedoman internal.²⁷ Dalam tubuh Polri, pengaturan naskah dinas menegaskan bahwa surat edaran berisi pemberitahuan tata cara/ketentuan

INDONESIA, Pub. L. No. NOMOR 34 TAHUN 2004, LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2004 NOMOR 127 (2004).

²⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pub. L. No. Nomor 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia (2011).

²⁵ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, 4th ed. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981).

²⁶ HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi, Cet. Ke-16 (Depok: Rajawali Pers, 2020).

²⁷ Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 31 Tahun 2024 tentang Tata Naskah Dinas (2024).

yang harus diperhatikan dan surat edaran yang ditandatangani Kapolda berlaku internal di kesatuannya.²⁸

Ini menegaskan bahwa dari sisi hukum administrasi internal, surat edaran Polri bukan instrumen untuk menciptakan kewajiban langsung bagi masyarakat. Pada sisi TNI AD, surat edaran juga ditempatkan sebagai tulisan dinas dalam pedoman administrasi internal. Penempatannya sebagai “tataran” yang berfungsi pemberitahuan/penjelasan mengenai tata cara pelaksanaan kebijakan menunjukkan bahwa ia tidak dirancang sebagai instrumen pembentukan norma publik yang mengikat warga sipil.²⁹

Karena itu, daya ikat SEB secara konseptual paling kuat pada dua ranah: (i) internal (ke aparatur/jajaran masing-masing institusi), dan (ii) koordinatif (menyeragamkan langkah lintas-instansi). Konsekuensi hukumnya: SEB tidak dapat menjadi dasar hukum mandiri untuk membatasi hak warga atau melakukan penindakan yang menimbulkan akibat hukum langsung (misalnya pelarangan, penyitaan, pembubaran, atau sanksi), kecuali tindakan tersebut ditopang oleh dasar kewenangan dan norma dari peraturan perundang-undangan yang relevan (misalnya rezim lalu lintas jalan, ketertiban umum, perizinan keramaian, lingkungan hidup, dan aturan teknis yang sah). Dengan kata lain, jika aparat melakukan pembatasan atau penegakan, legitimasi utamanya harus kembali pada norma yang berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sedangkan SEB hanya berfungsi sebagai pedoman operasional/koordinasi.

Pengaturan Materi dalam Surat Edaran Bersama Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara

Dalam Hukum Administrasi Negara, surat edaran dipahami sebagai instrumen kebijakan administratif (*beleidsregel*) yang lahir dari diskresi dan tidak dimaksudkan untuk membentuk norma hukum publik yang mengikat umum. Karena itu, pengujian materi muatan SEB perlu menilai apakah substansinya masih sebatas pedoman administratif atau telah bergeser menjadi pengaturan normatif yang seharusnya dituangkan dalam

²⁸ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2007 tentang Naskah Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia (2007).

²⁹ Buku Petunjuk Administrasi tentang Penyelenggaraan Administrasi Umum Angkatan Darat, Kep/430/X/2013 (2013).

peraturan perundang-undangan. Secara substansial, SEB mengatur pembatasan kebisingan, ketentuan teknis kendaraan, pengaturan waktu, tempat, dan rute kegiatan, kewajiban mematikan sound system dalam kondisi tertentu, serta kemungkinan penghentian kegiatan, dengan rumusan imperatif seperti “wajib” dan “dilarang” yang ditujukan langsung kepada masyarakat.

Dalam Hukum Administrasi Negara, terdapat perbedaan mendasar antara peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan peraturan perundang-undangan (*regeling*). Peraturan kebijakan tidak dibentuk berdasarkan kewenangan legislasi, melainkan bersumber dari diskresi (*freies ermessen*), sehingga fungsinya terbatas pada pemberian pedoman atau penyeragaman tindakan aparatur pemerintahan. Meilin Meilina menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur peraturan kebijakan secara komprehensif, yang menunjukkan bahwa peraturan kebijakan berada di luar rezim peraturan perundang-undangan dan tidak dimaksudkan untuk membentuk norma hukum publik yang mengikat umum.³⁰ Lebih lanjut, Meilin juga menegaskan bahwa surat edaran pada dasarnya ditujukan kepada jajaran internal aparatur pemerintahan dan bukan merupakan peraturan resmi, meskipun sering kali isinya bersifat mengatur.³¹

Batas materi muatan surat edaran juga ditegaskan secara normatif dalam hukum positif. Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa surat edaran berisi pemberitahuan, penjelasan, dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.³² Ketentuan ini menegaskan bahwa surat edaran tidak dimaksudkan sebagai instrumen pembentukan kewajiban dan larangan hukum bagi masyarakat luas.

Penggunaan diskresi sebagai dasar pembentukan peraturan kebijakan memiliki batasan yang ketat. Indroharto, sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, menegaskan bahwa *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar maupun nalar sehat, harus dipersiapkan secara cermat dengan mempertimbangkan seluruh

³⁰ Meilin Meilina, Mirna Wati Dewi, and Mhd. Fakhurahman Arif, “Peraturan Kebijakan,” *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 8, no. 1 (July 2025): 84–97, <https://www.ejournal.an-nadwah.ac.id/>.

³¹ Meilina, Dewi, and Arif.

³² Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah (2023), Pasal 15 Ayat 2.

kepentingan dan alternatif, serta memiliki tujuan dan dasar pertimbangan yang jelas.³³ Oleh karena itu, peraturan kebijakan tidak dapat digunakan untuk membatasi hak warga negara atau membebaskan kewajiban hukum baru, karena pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang sah.

Jika dikaitkan dengan materi muatan SEB tentang Penggunaan Sound System di Jawa Timur, tampak adanya pergeseran karakter pengaturan. Sebagian ketentuannya masih dapat dipahami sebagai pedoman administratif dan teknis bagi aparatur pemerintah dan aparat keamanan dalam melaksanakan tugas pengendalian kebisingan dan ketertiban umum. Namun, ketentuan lain yang menggunakan rumusan imperatif dan ditujukan langsung kepada masyarakat menunjukkan karakter pengaturan yang menyerupai norma peraturan perundang-undangan. Kondisi ini mencerminkan apa yang oleh Bayu Dwi Anggono mengutip Victor Imanuel W. Nalle disebut sebagai inkonsistensi bentuk dan materi muatan surat edaran, yakni ketika surat edaran secara formal menggunakan bentuk kebijakan administratif, tetapi secara substansial memuat norma yang seharusnya menjadi materi peraturan perundang-undangan.³⁴

Meskipun SEB menyatakan dirinya sebagai pedoman bersama dan tidak menetapkan sanksi secara mandiri, melainkan merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal tersebut tidak serta-merta menghilangkan persoalan normatif yang melekat pada materi muatannya. Yohanes Pattinasarany menegaskan bahwa surat edaran yang memuat materi pengaturan dan sanksi tidak memiliki keabsahan karena bertentangan dengan sifat, fungsi, dan kedudukan surat edaran sebagai instrumen kebijakan administratif.³⁵ Dengan demikian, ketentuan SEB yang bersifat imperatif dan ditujukan langsung kepada masyarakat tidak dapat dijadikan dasar hukum mandiri dalam pembatasan hak warga negara.

Berdasarkan uraian tersebut, materi muatan Surat Edaran Bersama tentang penggunaan sound system di Jawa Timur tidak sepenuhnya selaras dengan batas fungsi surat edaran dalam Hukum Administrasi Negara. SEB melampaui karakter pedoman

³³ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*.

³⁴ Bayu Dwi Anggono and Nando Yussele Mardika, "KONSISTENSI BENTUK DAN MATERI MUATAN SURAT EDARAN SEBAGAI PRODUK HUKUM DALAM PENANGANAN COVID-19," *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 4 (October 2021): 351–62, <https://doi.org/10.14710/mmh.50.4.2021.351-362>.

³⁵ Yohanes Pattinasarany, *Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi*, n.d.

administratif karena memuat ketentuan yang bersifat mengatur dan membatasi masyarakat secara langsung tanpa dasar kewenangan regulatif yang sah. Oleh karena itu, pengaturan yang berdampak langsung pada hak dan kewajiban warga seharusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan surat edaran cukup diposisikan sebagai instrumen koordinasi dan pedoman internal aparatur.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa:

1. Kesimpulannya, Surat Edaran Bersama (SEB) Gubernur Jawa Timur, Kapolda Jawa Timur, dan Pangdam V/Brawijaya mengenai pengendalian penggunaan sound system di Jawa Timur secara yuridis berkedudukan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau legislasi semu yang lahir dari diskresi (*freies ermessen*), bukan sebagai peraturan perundang-undangan dalam hierarki UU Nomor 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, SEB tidak membentuk norma hukum umum yang mengikat langsung masyarakat. Kewenangan gubernur, kepolisian, dan Pangdam dalam penerbitan SEB pada dasarnya berada dalam ranah tindakan administratif dan koordinatif sesuai fungsi pemerintahan masing-masing, dengan daya ikat yang terutama bersifat internal. Konsekuensinya, SEB tidak dapat dijadikan dasar hukum mandiri untuk membatasi hak warga negara atau melakukan penindakan, melainkan hanya berfungsi sebagai pedoman koordinasi dan penyeragaman pelaksanaan kebijakan, yang penerapannya tetap harus disandarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah.
2. Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara, materi muatan Surat Edaran Bersama (SEB) tentang penggunaan sound system di Jawa Timur tidak sepenuhnya selaras dengan batas fungsi surat edaran sebagai peraturan kebijakan. Meskipun sebagian ketentuannya masih dapat dibenarkan sebagai pedoman teknis-administratif bagi aparatur, SEB juga memuat rumusan imperatif yang diarahkan langsung kepada masyarakat sehingga secara substansial menyerupai pengaturan (*regeling*) yang seharusnya dibentuk melalui peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, ketentuan SEB yang membatasi perilaku warga tidak dapat dijadikan dasar hukum mandiri untuk pembatasan hak atau penindakan, melainkan hanya berfungsi sebagai pedoman internal aparatur dan harus dijalankan dengan tetap bersandar pada

peraturan perundang-undangan yang sah.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, terdapat saran agar menyusun pengaturan pengendalian penggunaan *sound system* dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur, seperti Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah, sehingga pembatasan terhadap aktivitas masyarakat memiliki dasar kewenangan yang jelas. Selain itu, Gubernur, Kepolisian, dan Tentara Nasional Indonesia perlu menempatkan Surat Edaran secara proporsional sebagai pedoman koordinatif dan administratif internal, serta memastikan bahwa setiap tindakan penertiban atau penindakan terhadap masyarakat didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Bagi peneliti selanjutnya disarankan untuk mengkaji lebih lanjut praktik penggunaan peraturan kebijakan dalam pengendalian aktivitas sosial masyarakat di daerah lain, khususnya dalam perspektif perlindungan hak warga negara dan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 31 Tahun 2024 tentang Tata Naskah Dinas.
- Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2007 tentang Naskah Dinas di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Keputusan Kepala Staf Angkatan Darat Nomor Kep/430/X/2013 tentang

Penyelenggaraan Administrasi Umum Angkatan Darat.

Buku

- Atmosudirdjo, S. Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi ke-4. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Bott, Bruce, and Ruth Talbot-Stokes. *Nemes and Coss' Effective Legal Research*. Australia: LexisNexis Butterworths, 2004.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill, 1992.
- Marzuki, P. Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2005.
- Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Cet. ke-1. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi, Cet. ke-16. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Susanti, D. Ochtorina, dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2022.

Jurnal

- Allya Salsa Bilatul Kh, Diajeng Anugrah Cantika Sari, dan Fatkurohman Nur Ranga. "Perkembangan Sound System sebagai Budaya dan Kompetisi Sosial di Desa Sumbersewu, Kecamatan Muncar, Banyuwangi." *RISOMA: Jurnal Riset Sosial Humaniora dan Pendidikan* 2, no. 4 (2024): 220–233. <https://doi.org/10.62383/risoma.v2i4.156>.
- Anggono, Bayu Dwi, dan Nando Yussele Mardika. "Konsistensi Bentuk dan Materi Muatan Surat Edaran sebagai Produk Hukum dalam Penanganan COVID-19." *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 4 (2021): 351–362. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.4.2021.351-362>.
- Dahlawi, Muhammad, dan Varinia Pura Damaiyanti. "Fenomena Santai dalam Kehidupan Masyarakat Desa Paul Kabupaten Tapin." *Huma: Jurnal Sosiologi* 3, no. 1 (2024): 1–14. <https://doi.org/10.20527/h-js.v3i1.213>.
- Ilmidin, Ilmidin, Syaharuddin Nur, Petrus Yohanes Ismail Arwimbar, Ulfa Rahmadani, dan Dedy Arisjulyanto. "Pengaruh Intensitas Kebisingan terhadap Gangguan Pendengaran pada Pekerja di Indonesia: Meta-Analisis." *Sehat Rakyat: Jurnal Kesehatan Masyarakat* 4, no. 2 (2025): 398–408. <https://doi.org/10.54259/sehatrakyat.v4i2.4392>.
- Meilina, Meilin, Mirna Wati Dewi, dan Mhd. Fakhurahman Arif. "Peraturan Kebijakan." *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 8, no. 1 (2025): 84–97.
- Aini, Karimah, and Padmono Wibowo, 'Implementasi Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Sibolga', *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 2.1 (2022).

Pattinasarany, Yohanes. *Keabsahan Surat Edaran yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan dan Sanksi*.

Internet

“Arti Kata Masyarakat.” *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online*. Diakses 28 November 2025. <https://kbbi.web.id/masyarakat>.

“Kehidupan Masyarakat Pedesaan dan Perkotaan serta Perbedaannya.” Babakan Asem. Diakses 28 November 2025. <https://berita.babakanasem.desa.id/kehidupan-masyarakat-pedesaan-dan-perkotaan-serta-perbedaannya/>.

Purbaya, Angling Adhitya. “Pakar Unnes soal Sound Horeg: Jangan Jadi Tradisi yang Merugikan.” *detikjateng*. Diakses 28 November 2025. <https://www.detik.com/jateng/berita/d-7501603/pakar-unnes-soal-sound-horeg-jangan-jadi-tradisi-yang-merugikan>.

Website Kepolisian Resort Batu. “Terapkan Kebijakan Zero Tolerance, Kapolresta Malang Kota Tindak Tegas Penggunaan Sound Horeg.” 1 Agustus 2024. <https://www.polresbatu.id/2024/08/01/terapkan-kebijakan-zero-tolerance-kapolresta-malang-kota-tindak-tegas-penggunaan-sound-horeg/>.