

# SKRIPSI

## TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN WALIKOTA MAKASSAR NO. 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022 TERKAIT PENGGUNAAN JASA TRANSPORTASI UMUM BERBASIS *ONLINE* DI LINGKUP PEMERINTAH KOTA MAKASSAR

Disusun oleh:

**MUHAMMAD REZA CHABIRZADA AZZUHRI**

**B021191091**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN WALIKOTA MAKASSAR NO.  
551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022 TERKAIT PENGGUNAAN JASA  
TRANSPORTASI UMUM BERBASIS *ONLINE* DI LINGKUP PEMERINTAH  
KOTA MAKASSAR

OLEH

MUHAMMAD REZA CHABIRZADA AZZUHRI

B021191091

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN WALIKOTA  
MAKASSAR NO. 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022  
TERKAIT PENGGUNAAN JASA TRANSPORTASI  
UMUM BERBASIS *ONLINE* DI LINGKUP PEMERINTAH  
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD REZA CHABIRZADA AZZUHRI**  
B021191091

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk  
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum  
Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Hari , tanggal 1 Agustus 2023

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.  
NIP. 19640910 198903 1 004

Arini Nur Annisa, S.H., M.H.  
NIP. 19920614 20193 2 036

A.n. Dekan

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.  
NIP. 19790326 200812 2 002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

Nama : Muhammad Reza Chabirzada Azzuhri  
Nomor Induk Mahasiswa : B021 191 091  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Departemen : Hukum Administrasi Negara  
Judul : Tinjauan Yuridis Surat Edaran Walikota  
Makassar  
No.551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022  
Terkait Penggunaan Jasa Transportasi  
Umum Berbasis *Online* Di Lingkup  
Pemerintah Kota Makassar.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi di  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Makassar, Agustus 2023

Pembimbing I

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H

NIP 196409101989031004

Pembimbing II

Arini Nur Annisa, S.H.,M.H

NIP 19920614201932036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUHAMMAD REZA CHABIRZADA AZZUHRI  
N I M : B021191091  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Surat Edaran No. 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022)Terkait Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis Online di Lingkup Pemerintah Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Oktober 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19737231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD REZA CHABIRZADA AZZUUHRI

NIM : B021191091

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa penulisan Skripsi dengan judul Tinjauan Yuridis Surat Edaran Walikota Makassar No.551/377/S.edar/BKPSDMD/IX/2022 Terkait Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis *Online* Di Lingkup Pemerintah Kota Makassar adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, Agustus 2023



Menyatakan,

MUHAMMAD REZA CHABIRZADA

## ABSTRAK

**Muhammad Reza Chabirzada Azzuhri (B021191091) dengan judul “Tinjauan Yuridis Surat Edaran Walikota Makassar No.551/377/S.edar/BKPSDMD/IX/2022 Terkait Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis *Online* Di Lingkup Pemerintah Kota Makassar”.** Di bawah bimbingan (Aminuddin Ilmar) sebagai pembimbing utama, dan (Arini Nur annisa) sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pertimbangan Walikota Makassar dalam mengeluarkan surat edaran mengenai penggunaan transportasi umum berbasis *online* dan untuk mengetahui akibat hukum dari adanya surat edaran ini.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan Perundang-Undangan dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer (Peraturan Perundang-Undangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, dan karya ilmiah), dan bahan hukum tersier (Kamus bahasa). Dimana setelah bahan hukum diperoleh maka selanjutnya akan diolah dan dianalisis, sehingga menghasilkan substansi materi yang baik dan bukan hanya deskripsi semata.

Adapun hasil dari penelitian ini yaitu (1) Dasar pertimbangan utamanya adalah Walikota Makassar berwenang membentuk surat edaran karena asas kewenangan bebas yang dimilikinya. Secara sosiologis surat edaran ini muncul untuk mengendalikan inflasi dan pengurangan penggunaan BBM. (2) akibat hukum dari adanya surat edaran ini adalah seluruh pegawai lingkup pemerintah wajib melaksanakan semua arahan dalam surat edaran serta dapat dibatalkan karena tidak memperhatikan asas ketidakberpihakan dan asas kepentingan umum serta dalam pemberlakuan suatu tindakan hukum oleh Satpol PP dikategorikan sebagai Tindakan sewenang-wenang.

Kata Kunci: Surat edaran, Pemerintah, Jasa transportasi online.

## ABSTRACT

**Muhammad Reza Chabirzada Azzuhri (B021191091) with the title "Legal Review of Makassar City Mayor's Circular No.551/377/S.edar/BKPSDMD/IX/2022 Regarding the Use of Online-Based Public Transportation Within the Scope of Makassar City Government".** Under the guidance of (Aminuddin Ilmar) as the main advisor and (Arini Nur annisa) as the co-advisor.

This research aims to understand the legal basis for Makassar City Mayor's consideration in issuing the circular regarding the use of online-based public transportation and to determine the legal consequences of this circular.

The research employs a normative legal research method, utilizing legislative and conceptual approaches. Primary legal materials (Legislation), secondary legal materials (books, journals, and scientific works), and tertiary legal materials (language dictionaries) are used as sources. After obtaining the legal materials, they are processed and analyzed to produce substantive content rather than mere descriptions.

The results of this research are as follows: (1) The main basis for consideration is that the Mayor of Makassar has the authority to issue the circular based on the principle of his own authority. Sociologically, this circular emerges to control inflation and reduce the use of fuel. (2) The legal consequence of this circular letter is that all government employees are obliged to carry all directions in the circular letter and can be canceled because they do not pay attention to the principle of impartiality and the principle of public interest and in the implementation of a legal action by Head of Civil Service Police Unit as a result of the law is invalid.

Keywords: Circular, Government, Online Transportation Services.

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Pertama dan paling utama tak lupa penulis haturkan puja dan puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberi beribu-ribu nikmat terutama nikmat kesehatan, nikmat iman, nikmat islam dan nikmat ilmu yang bermanfaat yang diturunkan kepada hambanya terkhusus kepada penulis itu sendiri. Oleh sebab itulah penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi penulis dengan judul **“Tinjauan Yuridis Surat Edaran Walikota Makassar No.551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022 Terkait Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis *Online* Di Lingkup Pemerintah Kota Makassar”** yang menjadi tugas akhir penulis dalam proses menggapai gelar Sarjana Hukum.

Tak lupa pula penulis haturkan salam serta shalawat kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW, beliaulah nabi sekaligus uswatun hasanah wa rahmatan lil alamin yang telah mengantarkan umat manusia dari gelapnya zaman jahiliyah menuju zaman islamiyah yang terang benderang seperti saat ini. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan syafaat kepada beliau, keluarga, sahabat dan umat islam secara keseluruhan.

Pada kesempatan kali ini dengan segala kerendahan hati, penulis hendak memberikan ucapan terimakasih sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang selalu memberikan do'a, dukungan, serta bantuan dalam proses penyusunan skripsi penulis ini. Terutama kepada orangtua penulis, yakni ayahanda Asri Nur Muin dan ibunda Shofia Humaira yang telah melahirkan, mendidik dan membimbing penulis dengan penuh rasa sayang. Begitu juga ucapan terimakasih yang teramat besar kepada kakek dan nenek penulis yang merawat, membimbing penulis sampai saat ini. Ucapan terimakasih juga penulis ucapkan kepada saudara-saudari penulis yaitu Diza Berliana Safira dan Rully Maulana Yusuf atas segala dukungan yang diberikan.

Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H. selaku pembimbing utama dan ibu Arini Nur Annisa, S.H.,M.H selaku pembimbing pendamping, atas arahan, motivasi, dan bimbingan yang diberikan selama proses penyusunan skripsi ini sehingga dapat terselesaikan dengan baik. Ucapan terimakasih juga tak lupa penulis haturkan kepada Tim Penguji dalam Ujian Skripsi penulis yakni bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H dan Bapak Fajlurahmman Jurdi, S.H.,M.H., karena masukan dan saran yang membangun membantu penulis dalam penyelesaian skripsi penulis ini.

Melalui tulisan ini, Penulis ingin menyampaikan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta segenap jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yakni Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P., beserta segenap jajarannya;
3. Wakil Dekan 1 Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., L.LM. beserta segenap Staf Bidang kemahasiswaan Dan Akademik dibawah Pimpinan Ibu Kepala Sub Bagian Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Ibu Rini Anggraeni S.Kom., yang telah banyak membantu penulis dalam periode kepengurusan penulis di lembaga tinggi Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Kepada ibu Dr. Hijrah Adhayanti Mirzana, S.H.,M.H., selaku ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan segala ilmunya untuk penulis selama proses perkuliahan;
6. Seluruh staff tenaga kependidikan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terutama ibu Arni yang telah memberikan segala bantuan dan arahan untuk penulis selama proses akademik dan organisasi Penulis;

7. Kepada orang terkasih penulis yakni Zulfatni Yusuf atas semangat dan motivasi yang terus diberikan kepada penulis hingga selesainya penelitian ini.
8. Teman-teman “OTW Sarjana Reborn” yakni Ica, Farid, Fanni, Fira, Fajri, Pandi, Anca, Adel, Eca, Erik, Muti, Vita, Fiki, Ai, Upik, dan Chris yang menjadi teman sharing dari saat Menjadi Mahasiswa Baru hingga saat ini.
9. Kepada Bapak Dr. Muh Fadli, S.H.,M.H., selaku Mitra pengendali lapangan dalam program magang prodi HAN tahun 2022 beserta seluruh jajaran tim perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM beserta seluruh teman-teman Magang yang membantu mendiskusikan beberapa hal terkait kebijakan sehingga terbitlah judul penelitian ini.
10. Keluarga Besar HMPS Formahan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tempat penulis berproses dalam organisasi serta menjadi rumah yang baik bagi penulis selama di fakultas.
11. Keluarga Besar Badan Eksekutif Mahasiswa Kabinet Berkemajuan periode tahun 2021-2022 Terutama Kak Taufik, Kak fadli, Kak Revo, Julia, Yusri, Stella, Andrew serta teman-teman lain yang menjadi tempat sharing selama 1 periode kepengurusan.

12. Teman-teman kepengurusan DPM Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2022-2023 yang kebersamai penulis dalam satu periode kepengurusan.
13. Teman-teman Pengurus Kelompok Studi AM Supply Makassar tanpa terkecuali yang memberikan banyak pelajaran dan banyak teman baru dalam perjalanan hidup penulis.
14. Teman-teman Pengurus Ikatan Remaja Masjid Muhammadiyah Fajar Shadiq Periode 2022-2025 tanpa terkecuali yang sudah banyak menjadi tempat sharing penulis.
15. Teman-Teman posko KKN Tematik Posko Takalar 1 Kecamatan Mappakasunggu, Desa Pa'batangan dan Desa Patani serta bapak dan ibu posko yang masih terus membangun komunikasi dan memberikan semangat kepada penulis.
16. Teman-teman "Anak Muda Na Landak" yang menjadi teman penulis dari kecil hingga sekarang, tempat penulis berbagi tawa, suka dan duka yang setia menemani hingga saat ini.

Sejatinya penulis mengetahui masih banyak kekurangan dalam penulisan Skripsi ini serta masih membutuhkan banyak masukan berupa kritik dan saran yang membangun guna menyempurnakan hasil penulisan ini. Kurang dan lebihnya mohon di maafkan.

Nuun Wal Qalami Wama Yasturuun.

Nuun demi pena dan segala apa yang dituliskannya.

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Agustus 2023

Muhammad Reza Chabirzada

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	iii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iv
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	v
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	9
1. Secara Teoretis.....	9
2. Secara Praktis.....	9
E. Keaslian Penelitian .....	10
F. Metode Penelitian.....	12
1. Jenis Penelitian .....	12
2. Pendekatan Penelitian .....	13
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	14
4. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DASAR PERTIMBANGAN WALIKOTA MAKASSAR DALAM MENGELUARKAN SURAT EDARAN TENTANG PENGGUNAAN JASA TRANSPORTASI UMUM BERBASIS <i>ONLINE</i> DI LINGKUP PEMERINTAH KOTA MAKASSAR</b> .....	16
A. Peraturan Perundang-Undangan.....	16
1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan .....	16
2. Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan .....	18

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	24
B. Peraturan Kebijakan .....	26
1. Pengertian Peraturan Kebijakan.....	26
2. Karakteristik Peraturan Kebijakan .....	29
3. Jenis-Jenis Peraturan Kebijakan .....	32
C. Surat Edaran .....	35
1. Pengertian Surat Edaran.....	35
2. Karakteristik Surat Edaran .....	36
3. Kedudukan Hukum Surat Edaran.....	37
D. Perbedaan dan Persamaan Peraturan Perundang-Undangn dengan Peraturan Kebijakan .....	38
E. Tinjauan dan Analisis Masalah Dasar Pertimbangan Walikota Makassar dalam Mengeluarkan Surat Edaran Tentang Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis Online di Lingkup Pemerintah Kota Makassar .....	41
<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA AKIBAT HUKUM YANG TIMBUL DARI ADANYA SURAT EDARAN MENGENAI PENGGUNAAN JASA TRANSPORTASI UMUM BERBASIS ONLINE.....</b>	<b>49</b>
A. Akibat Hukum .....	49
B. Kewenangan .....	52
1. Pengertian dan Sifat Kewenangan .....	52
2. Sumber Kewenangan.....	56
C. Diskresi .....	59
1. Pengertian Diskresi .....	59
2. Batasan Dalam Penggunaan Diskresi .....	61
D. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) .....	63
1. Pengertian dan Kedudukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik ....	63
2. Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	65
3. Bentuk Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	66
E. Analisis Akibat Hukum Yang Timbul Dari Adanya Surat Edaran Mengenai Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis Online .....	69
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>79</b>

A. Kesimpulan.....	79
B. Saran .....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>82</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>86</b>
1. Peraturan Perundang-Undangan .....	86
2. Surat Edaran Walikota No. 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022 Tentang Himbauan Penggunaan Jasa Transportasi <i>Online</i> di Lingkup Pemerintah Kota Makassar.....	87

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan di era revolusi komunikasi dan informasi industri 4.0 memaksa pola hidup masyarakat harus banyak menyesuaikan dengan perkembangan teknologi di semua sektor kehidupan. Masyarakat di era ini diharuskan belajar dan menerima perkembangan teknologi ini. Teknologi merupakan sebuah perkembangan perangkat keras (*Hardware*) maupun perangkat lunak (*software*) yang didasari ilmu pengetahuan dengan seiring perkembangan jaman dan didasari kebutuhan pengguna saat ini. Menurut Jacques Ellil teknologi adalah metode yang sifatnya menyeluruh dan rasional serta mengarah, yang di dalamnya terdapat ciri efisiensi di segala aktifitas/kegiatan yang dilakukan oleh setiap manusia.<sup>1</sup>

Seperti tangkapan dalam pengertiannya, teknologi bertujuan mempermudah aktifitas manusia. Salah satu yang menjadi fokus adalah pada perkembangan teknologi dibidang komunikasi dan informasi adalah pada sektor transportasi umum. Pada sektor ini muncul hal baru yaitu sistem transportasi umum berbasis *online*. Dengan adanya hal ini maka,

---

<sup>1</sup> Abdul Karim (dkk), 2020, *Pengantar Teknologi Informasi*, Yayasan Labuhanbatu Berbagi Gemilang, Labuhanbatu, hlm. 2

banyak perusahaan-perusahaan penyedia jasa transportasi umum berbasis *online* yang bermunculan.

Tentunya inovasi teknologi ini sangat mudah diterima dan disesuaikan penggunaannya oleh masyarakat. Dengan hadirnya transportasi umum berbasis *online* dengan pelayanan yang berbagai fitur ditambah kemudahan untuk mengakses, pasti menjadi nilai pembeda dengan transportasi umum konvensional yang sudah ada sebelumnya. Peluang dari keberadaan transportasi daring berkaitan dengan tenaga kerja, ekonomi kreatif, dan munculnya disrupsi terhadap sistem transportasi yang ada sebelumnya. Disrupsi menurut *Christensen* disebutkan serta diistilahkan sebagai tergantikannya pasar lama oleh sebuah pasar baru yang menghasilkan kebaruan dan jauh lebih efisien dengan ciri utama, yaitu destruktif dan kreatif.<sup>2</sup>

Realita sosial yang terjadi di kalangan masyarakat sekarang terutama dalam menanggapi adanya perkembangan teknologi terutama mengenai transportasi *online* yang tentunya menjadi konflik bagi masyarakat penyedia layanan ojek konvensional terutama mengenai biaya. Sebagian besar Masyarakat yang memahami teknologi akan lebih memilih

---

<sup>2</sup> Faris Widiyatmoko, "Dinamika Kebijakan Transportasi Online", Journal Of Urban Sociology, Departemen Sosiologi Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Oktober 2018, hlm. 57.

melakukan transaksi usaha melalui sistem *online*. Termasuk dalam usaha jasa transportasi umum.<sup>3</sup>

Tentunya dengan adanya konflik atau dinamika yang terjadi di masyarakat baik itu pro atau kontra dalam penyesuaian akan perkembangan teknologi terutama di bidang transportasi umum maka perlu ada aturan hukum yang jelas. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>4</sup>

Pemerintah atau Administrasi Negara adalah subjek hukum, dimana sebagai subjek hukum, Sebagaimana menjadi salah satu dari subjek hukum maka pemerintah pasti melakukan berbagai tindakan yang terbagi menjadi 2 yaitu tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Khusus pada tindakan hukum, menurut R.J.H.M. Huisman dalam buku Ridwan HR menyebutkan tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.<sup>5</sup>

Dalam hukum administrasi Negara tindakan hukum disebut tindakan hukum administrasi. Menurut H.J. Romeijn dalam buku Ridwan HR

---

<sup>3</sup> Bobby Indra Prayoga, "Dinamika Komunikasi Sosial Jasa Angkutan Umum (Online dan Konvensional)", *Jurnal Nomosleca*, Universitas Pembinaan Masyarakat Indonesia Medan, Oktober 2017, hlm. 636.

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>5</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafindo Perkasa, Depok, hlm. 109-110.

menyebutkan bahwa tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara.<sup>6</sup>

Kedudukan hukum pemerintah mewakili dua institusi yang berbeda yaitu secara jabatan pemerintahan dan juga sebagai suatu badan hukum.<sup>1</sup>Dimana hal ini menyebabkan tindakan hukum juga terbagi dua yaitu tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik. Secara khusus dalam tindakan hukum publik, A.F.A. Korsten dan F.P.C.L Tonnaer dalam Ridwan HR mengatakan:

“Tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya, dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik yang bersifat sepihak dan tindakan hukum banyak pihak. Peraturan bersama antara Kabupaten atau antara kabupaten dengan provinsi adalah contoh dari tindakan hukum publik beberapa pihak. Tindakan hukum publik sepihak berbentuk tindakan yang dilakukan sendiri oleh organ pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum publik, contohnya adalah pemberian izin bangunan dari Walikota, pemberian bantuan (subsidi), perintah pengosongan bangunan/rumah, dan sebagainya.”<sup>7</sup>

Kementerian Perhubungan sebagai pelaksana dalam hal mengurus keberlangsungan izin operasi perusahaan transportasi umum berbasis *online* pun juga sudah beberapa kali membuat peraturan menteri yang

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 110.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 116.

menjadi panduan atau dasar hukum pengoperasian Transportasi umum berbasis *online*.

Dalam hal pemberlakuan segala aspek kebijakan yang dikeluarkan pemerintah harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi daerah berhak mengeluarkan kebijakan yang diberlakukan di daerahnya. Dengan bertumpu kepada prinsip otonomi daerah, maka pemberlakuan kebijakan otonomi daerah dengan didasari konsep desentralisasi tentunya akan memberikan ruang (kebebasan) bagi pemerintah daerah untuk dapat mengurus dan mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya serta program yang sesuai dengan potensi sumber daya dan kepentingan serta kebutuhan masing masing daerah.<sup>8</sup>

Pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Kota Makassar mengeluarkan suatu kebijakan mengenai penggunaan jasa transportasi umum berbasis *Online* setiap hari selasa di lingkup pemerintahan kota Makassar dalam bentuk surat edaran dengan nomor No. 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022. Dimana dalam sebuah penelitian dalam jurnal karya Cholida Hanum menyebutkan bahwa surat edaran adalah salah satu bentuk produk-produk kebijakan daerah yang berbentuk

---

<sup>8</sup> Aminuddin Ilmar, 2020, *Memaknai Kepemerintahan Yang Baik (Melalui Penerapan Prinsip Tata Kelola dan Keabsahan Tindakan Pemerintahan)*, Phinatama Media., Makassar, hlm. 204.

peraturan kebijakan yang muncul karena adanya *Freies ermessen* atau kebebasan bertindak dari pejabat pemerintahan.

Tentu ada alasan yang menjadi dasar pertimbangan Walikota Makassar mengeluarkan surat edaran ini, mengapa surat edaran ini perlu dan penting serta mungkin mendesak untuk dikeluarkan. Kebijakan pemerintah yang diambil dan diputuskan harus didasari oleh peraturan perundang-undangan agar kebijakan itu mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>9</sup> Dalam surat edaran tersebut memuat beberapa poin, yaitu:

1. Menginstal/men-*Download* aplikasi penyedia jasa transportasi *online* (ojol) di *Handphone* masing-masing.
2. Setiap hari selasa pada hari kerja agar menggunakan jasa transportasi *online* (ojol) pada jam kerja. Baik itu menuju ke atau dari kantor maupun perihal operasional lainnya.
3. Melakukan swafoto/selfie bersama pihak jasa transportasi *online* (ojol) dengan memperlihatkan atribut jaket/ID Card yang dikirimkan ke atasan langsung atau ke kepegawaian.

Dalam pelaksanaan kebijakan ini Walikota Makassar mewajibkan kepada seluruh pegawai lingkup pemerintah Kota Makassar yang terdiri dari Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga laskar pelangi. Tetapi, terdapat beberapa pengecualian kepada pegawai yang terkendala mengenai

---

<sup>9</sup> Aminuddin Ilmar, Op. cit, hlm. 202.

penggunaan ojek online di hari selasa dengan alasan tertentu misalnya jarak rumah pegawai dengan instansi tempat dia bekerja juga mengenai kemampuan finansial di beberapa jajaran pegawai terutama jajaran laskar pelangi.<sup>10</sup>

Selain persoalan diatas, terdapat juga hal yang menarik untuk diteliti dimana di dalam penerapan pemberlakuan surat edaran Walikota ini, Pelaksana Harian Kepala Satpol PP Kota Makassar menurunkan 700 personel yang akan melakukan pengawasan di tiap pintu gerbang masuk. Kasatpol PP Makassar menyebutkan bahwa setiap personel yang bertugas menjaga di gerbang gerbang kantor Pemerintahan akan diberi dua instruksi guna menindak pelanggar. Pertama, pegawai yang melanggar tidak diperkenankan masuk kantor dan kedua tidak diberi akses parkir kendaraan.<sup>11</sup>

Dari hal tersebut, pemberian sanksi yang diutarakan secara lisan yang disampaikan melalui wawancara ke beberapa media *online* tidak diakomodir dalam substansi surat edaran Walikota sehingga kedepannya dapat menimbulkan polemik dalam pemberlakuan surat edaran ini. Dalam buku karya Ridwan HR disebutkan bahwa surat edaran menyebutkan bahwa surat edaran yang notabene adalah peraturan kebijakan hanya

---

<sup>10</sup> ["Ojol Day, Wali Kota Makassar Siapkan Sanksi bagi ASN yang Melanggar \(kompas.com\)"](https://www.kompas.com) Diakses pada tanggal 23 Mei 2023 Pukul 23.07 Wita

<sup>11</sup> ["9 Hal Tentang Hari Ojol Makassar Bagi Pegawai Pemkot - Halaman 3 \(detik.com\)"](https://www.detik.com) Diakses pada Tanggal 16 Mei 2023 Pukul 20.53 Wita

dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti mengenai **“Tinjauan Yuridis Surat Edaran Walikota Makassar No. 551/377/S.Edar/BKPDSMD/IX/2022 Terkait Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis *Online* di Lingkup Pemerintah Kota Makassar”**, yang penulis tuangkan dalam rumusan masalah berikut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut yaitu:

1. Apakah dasar pertimbangan Walikota Makassar dalam mengeluarkan surat edaran tentang penggunaan jasa transportasi umum berbasis *online* di lingkup pemerintah Kota Makassar?
2. Bagaimanakah akibat hukum yang timbul dari adanya surat edaran mengenai penggunaan jasa transportasi umum berbasis *online* di Kota Makassar?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat penulis di atas, maka Adapun tujuan dalam dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Guna menganalisis dasar pertimbangan Walikota Makassar dalam mengeluarkan surat edaran tentang penggunaan jasa transportasi umum berbasis *online* di lingkup pemerintah Kota Makassar
2. Guna menganalisis akibat hukum yang timbul dari adanya surat edaran mengenai penggunaan jasa transportasi umum berbasis *online* di Kota Makassar

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan serta manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoretis**

Hasil dari penelitian yang penulis laksanakan diharap mampu memberikan referensi pemikiran dan menambah pengetahuan pembaca serta penulis sendiri dalam studi Hukum Administrasi Negara terutama mengenai kedudukan dan akibat hukum dari adanya surat edaran lebih khusus pada surat edaran Wali Kota Makassar mengenai himbauan pemberlakuan penggunaan jasa transportasi umum berbasis *online* di lingkup Pemerintah Kota Makassar setiap hari selasa di tiap pekannya.

##### **2. Secara Praktis**

Dari hasil penelitian ini, penulis mengharapkan mampu untuk dijadikan sebagai bahan rujukan serta menjadi acuan Pemerintah terutama

Pemerintah Kota Makassar dalam mengeluarkan kebijakan dalam bentuk surat edaran.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Dalam rangka menunjukkan keaslian dalam penelitian penulis maka, penulis akan memaparkan persamaan serta perbedaan fokus penelitian penulis dengan beberapa judul penelitian lainnya dengan objek penelitian yang sama mengenai surat edaran. Hingga saat ini penulis belum menemukan penelitian sama yang khusus membahas mengenai surat edaran Walikota Makassar tentang penggunaan transportasi umum berbasis *online* di Kota Makassar. Adapun penelitian yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian dalam Skripsi yang berjudul “Keabsahan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963” yang ditulis pada Tahun 2022 oleh Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas nama Desi Fitriyani. Adapun penelitian dalam Skripsi ini membahas tentang kedudukan SEMA dalam hukum positif di Indonesia serta membahas mengenai bagaimana keabsahan dari SEMA tersebut. Dimana hasil analisis Kedudukan SEMA dalam skripsi ini menyebutkan bahwa surat edaran Mahkamah Agung adalah termasuk dalam golongan Peraturan Kebijakan.

Adapun persamaan penelitian skripsi yang penulis tulis dengan penelitian skripsi ini adalah akan banyak membahas mengenai kedudukan dari surat edaran yang notabene adalah bagian dari peraturan kebijakan. Yang membedakan kedua penelitian ini ada di tinjauan pustaka kedua dimana pada penelitian skripsi penulis akan membahas akibat hukum dari adanya surat edaran Walikota Makassar secara khusus sedangkan di skripsi ini membahas tentang keabsahan SEMA No. 3 Tahun 1963.

2. Penelitian dalam jurnal yang berjudul “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia” yang ditulis pada tahun 2020 oleh Cholda Hanum yang diterbitkan pada Jurnal Humani (Hukum dan Masyarakat Madani) Universitas Semarang. Adapun dalam penelitian di jurnal ini membahas tentang teori perundang-undangan, kedudukan Surat edaran dalam sistem hukum Indonesia serta upaya hukum terhadap surat edaran diskriminatif. Dimana hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa surat edaran tergolong pada jenis peraturan kebijakan (*Beleidsregel*). Kemudian hasil lainnya menyebutkan bahwa surat edaran dapat dimintakan pengujian kepada Mahkamah Agung apabila dimintakan pengujian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang-Undang.

Jadi secara garis besar penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian dalam jurnal ini hampir sama karena membahas tentang

kedudukan surat edaran tetapi yang membedakan adalah penulis menambahkan mengenai pembahasan akibat hukum dari timbulnya surat edaran serta penelitian dalam jurnal ini membahas surat edaran secara umum sedangkan dalam penelitian penulis membahas tentang surat edaran Walikota Makassar tentang Penggunaan Transportasi Umum Berbasis Online.

Berdasarkan beberapa uraian mengenai persamaan dan perbedaan dalam penelitian di atas, maka dengan jelas bahwa penelitian yang penulis angkat memiliki masalah yang baru yang belum pernah diangkat oleh peneliti lainnya. Oleh karena itu, penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Dimana penelitian hukum normatif adalah suatu jenis penelitian hukum yang isinya adalah mengkaji suatu norma atau ketentuan yang berlaku.<sup>12</sup> Dimana penelitian normatif memiliki tujuan antara lain untuk menentukan hubungan dan status hukum para pihak dalam sebuah peristiwa hukum, memberikan penilaian hukum terhadap suatu

---

<sup>12</sup> Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penelitian Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 42.

peristiwa hukum apakah benar atau salah atau apa yang sebaiknya menurut hukum serta meluruskan dan menjaga konsistensi dari sistem norma terhadap norma dasar, asas-asas, doktrin dan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>13</sup>

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dipilih dalam rangka mencari jawaban atas isu-isu hukum dalam suatu penelitian hukum. Oleh karena itu, kesesuaian antara pendekatan dengan isu hukum merupakan pertimbangan utama dalam melakukan pemilihannya.<sup>14</sup> Penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan utama yaitu sebagai berikut:

### a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas atau diteliti.<sup>15</sup>

### b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>16</sup> Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang

---

<sup>13</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Nusa Tenggara Barat, hlm. 53.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 57

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 56.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 57.

melihat dari segi analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dengan mengacu pada aspek konsep hukum yang melatarbelakanginya, selain itu juga dengan melihat dari poin-poin yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan dikaitkan dengan konsep yang digunakan.<sup>17</sup>

### **3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara.<sup>18</sup> Dimana nanti dalam penyusunan penelitian, penulis akan melakukan pengkajian terhadap Undang-Undang.

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum Sekunder yaitu Bahan hukum yang terdiri atas buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar asas hukum, pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum dll.<sup>19</sup> Dipenelitian ini penulis akan banyak menggunakan buku, jurnal ataupun penelitian hukum dari para ahli sebagai acuan ataupun pedoman dalam penyusunan penelitian penulis.

#### **c. Bahan Hukum Tersier**

---

<sup>17</sup> Irwansyah, Op. cit, hlm. 147.

<sup>18</sup> Muhaimin, Op. cit, hlm. 59.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 62.

Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.<sup>20</sup>

#### **4. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Setelah mengidentifikasi pendekatan yang dilakukan serta bahan hukum yang akan digunakan melalui metode analisis preskriptif. Maka, selanjutnya penulis akan melakukan mengolah data menjadi tulisan di penelitian ini melalui pendekatan perundang-undangan, maupun pendekatan konseptual. Sehingga apa yang menjadi tujuan dari penulisan penelitian skripsi ini memiliki substansi yang mendalam dan bukan hanya sekedar tulisan ataupun deksripsi semata. Selain daripada itu penulis akan mengolah bahan hukum yang disebutkan diatas dengan penafsiran atau interpretasi hukum guna menghasilkan hasil argumentasi yang baik dan tepat.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 62.

**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA DASAR PERTIMBANGAN WALIKOTA MAKASSAR  
DALAM MENGELUARKAN SURAT EDARAN TENTANG PENGGUNAAN  
JASA TRANSPORTASI UMUM BERBASIS *ONLINE* DI LINGKUP  
PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**A. Peraturan Perundang-Undangan**

**1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia yang menganut paham positivisme hukum memandang bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagai sumber hukum yang utama.<sup>21</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk untuk ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.<sup>22</sup> Secara teoretis, istilah “Perundang-Undangan” mempunyai dua pengertian yaitu:<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Nurul Qamar & Farah syah Reza, 2020, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, CV. Social Politic Genius, Makassar, hlm. 4.

<sup>22</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>23</sup> Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 186.

- A) Perundang-undangan adalah proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- B) Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Selain pengertian Peraturan Perundang-undangan diatas banyak pula pendapat para ahli mengenai hal ini diantaranya, Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Buku karya Nurul Qamar dan Farah Syah Reza menyebutkan bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan eksekutif (pemerintah) ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.”<sup>24</sup>

Selanjutnya Bagir Manan memberikan pengertian mengenai peraturan perundang-undangan dimana dia menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu.

---

<sup>24</sup> Nurul Qamar & Farah syah Reza, Op. cit, hlm. 7.

- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan wet in materiil zin, atau sering juga disebut dengan algemeen verbindende voorschrift yang meliputi antara lain: de supranationale algemeen verbindende voorschrift, wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provincial staten verordeningen.<sup>25</sup>

Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah mengatur bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Hal ini membawa akibat segala Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Indonesia memberikan hak kepada setiap orang untuk memberikan aspirasinya dan memberikan kewajiban kepada Negara bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan dengan transparan.<sup>26</sup>

## **2. Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan karakteristik adalah tanda, ciri, atau fitur yang bisa digunakan sebagai identifikasi. Hal ini berarti yang akan menjadi pembahasan pada bagian ini adalah mengenai ciri, bentuk, muatan, asas pembentukan serta sistematikan penulisan yang menjadi gambaran utama dari suatu peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan Peraturan

---

<sup>25</sup> Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, PT. Kanisius, Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm. 10-11.

<sup>26</sup> Salahuddin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, Juni 2022, hlm. 158.

perundang-undangan memiliki ciri umum-abstrak.<sup>27</sup> Perkataan sifat umum-abstrak dicirikan oleh unsur-unsur:<sup>28</sup>

- a. Waktu (tidak hanya berlaku pada saat tertentu);
- b. Tempat (tidak hanya berlaku pada tempat tertentu);
- c. Orang (tidak hanya berlaku pada orang tertentu);
- d. Fakta hukum (tidak hanya ditujukan pada fakta hukum tertentu, tetapi untuk berbagai fakta hukum yang dapat berulang-ulang, dengan kata lain untuk perbuatan yang berulang-ulang).

Lebih lanjut dijelaskan terdapat 4 sifat atau ciri dari suatu Peraturan Perundang-Undangan, yaitu:<sup>29</sup>

- a. Berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
- b. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah berdasarkan atribusi maupun delegasi.
- c. Berisi aturan pola tingkah laku, dengan demikian peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).

---

<sup>27</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 169.

<sup>28</sup> Sahya Anggara, Op. cit, hlm. 187.

<sup>29</sup> Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya", Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Januari 2018, hlm 3.

- d. Mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum) artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu/tidak bersifat individual.

Pendapat lain menyebutkan bahwa ciri peraturan perundang-undangan adalah:<sup>30</sup>

- a. Bersifat umum dan komprehensif,
- b. Universal, diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak akan dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu, dan
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki diri sendiri. Pencantuman klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Dimana dalam hal pembuatan suatu Peraturan Perundang-undangan harus melalui beberapa tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:<sup>31</sup>

- a. Kejelasan tujuan;

---

<sup>30</sup> Sahya Anggara, Op. cit, hlm. 187.

<sup>31</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Dimana kemudian dalam materi muatan suatu Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan asas:<sup>32</sup>

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

---

<sup>32</sup> Pasal 6 bagian 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan memiliki bentuk yang terbagi menjadi empat bagian besar yaitu:<sup>33</sup>

- a. Penamaan peraturan perundangan ialah uraian singkat tentang isi peraturan perundang-undangan yang didahului dengan penyebutan jenis, nomor dan tahun pembentukannya, serta kalimat singkat yang mencerminkan isi Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.
- b. Pembukaan dalam suatu peraturan perundang-undangan terdiri atas tiga bagian pokok yaitu konsiderans, dasar hukum pembentukannya, dan judul Peraturan Perundang-Undangan tersebut.
- c. Batang tubuh adalah sesuatu yang memuat rumusan-rumusan Peraturan Perundang-Undangan berupa materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tersebut.
- d. Penutup merupakan bagian akhir dari suatu Peraturan Perundang-Undangan yang berisi rumusan perintah pengundangan, pengesahan, penandatanganan dari pejabat yang berwenang, dan penyebutan lembaran Negara Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

Kemudian yang terakhir menjadi pembeda atau hal yang menjadi karakteristik adalah sistematika penyusunan atau penulisan suatu

---

<sup>33</sup> Maria Farida, 2020, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya Edisi Revisi*, PT. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 120.

Peraturan Perundang-Undangan. Dimana hal ini dengan jelas diatur pada lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:<sup>34</sup>

- a. Judul
- b. Pembukaan
  1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
  2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan
  3. Konsiderans (Menimbang)
  4. Dasar Hukum (Mengingat)
  5. Diktum
- c. Batang Tubuh
  1. Ketentuan Umum
  2. Materi Pokok yang Diatur
  3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
  4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
  5. Ketentuan Penutup
- d. Penutup
- e. Penjelasan (jika diperlukan)
- f. Lampiran (jika diperlukan).

---

<sup>34</sup> Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### 3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Menurut Hans Kelsen, pada dasarnya terdapat dua golongan norma dalam hukum, yakni norma yang bersifat inferior dan norma yang bersifat superior. Terkait dengan kedua norma tersebut, validitas dari norma yang lebih rendah dapat diuji terhadap norma yang secara hierarkis berada di atasnya.<sup>35</sup>

Dalam hukum di Indonesia, norma hukum berjenjang diatur dalam pasal 7 Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjabarkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

- a. UUD Tahun 1945
- b. UU atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>36</sup>

Kemudian lebih lanjut di pasal 8 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa masih ada Peraturan Perundang-undangan yang diakui

---

<sup>35</sup> "[Hierarki perundang-undangan di Indonesia \(hukumonline.com\)](http://hukumonline.com)" Diakses pada Tanggal 27 Maret 2023 Pukul 23.24 Wita

<sup>36</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>37</sup>

Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud diatas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>38</sup>

Seperti sifatnya diberikan urutan ataupun hierarki maka, terasa sia-sia jika tidak ada pengujian antara satu dengan lainnya sehingga tidak berpotensi saling bertolak belakang ataupun saling tumpang tindih. Hal ini diatur pada pasal 24A ayat (1) dan 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

Pasal 24A Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945:

---

<sup>37</sup> Pasal 8 Bagian 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>38</sup> Pasal 8 Bagian 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang Undang.”

Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara dan kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”<sup>39</sup>

Seperti penjelasan dari UUD NRI 1945 diatas sudah jelas dijabarkan bahwa untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan sebagainya diberikan wewenang kepada Mahkamah Agung secara legalitas untuk menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Suatu Undang-Undang dan Mahkamah Konstitusi secara legalitas diberikan wewenang untuk mengadili dari tingkat pertama dan akhir yang bersifat final menguji Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar.

## **B. Peraturan Kebijakan**

### **1. Pengertian Peraturan Kebijakan**

Keberadaan suatu peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang disebut dengan istilah *freies ermessen*. *Frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka.

---

<sup>39</sup> Pasal 24 A dan C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Atau dalam bidang pemerintahan, *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang.<sup>40</sup>

Istilah yang acap kali digunakan di Negara kita adalah Peraturan Kebijakan, dimana bahasa ini merupakan terjemahan dari *beleidsregel*. Peraturan kebijakan pada hakikatnya adalah produk dari perbuatan tata usaha Negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan secara tertulis. Peraturan kebijakan disebut juga perundang-undangan semu karena memuat norma yang bersifat mengatur umum dan abstrak.<sup>41</sup>

Dalam tulisan J.B.J.M Ten Berge menyebutkan bahwa:

“Peraturan kebijakan diartikan suatu keputusan, dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Peraturan kebijakan juga mengenal ketentuan umum sebagai elemen penentuan konsep. Perbedaan utama peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pembuatan aturan umum-peraturan kebijakan- ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Ridwan HR, Op. cit, hlm. 169.

<sup>41</sup> Surya Mukti Pratama dan Hario Danang Pambudhi, “Kedudukan, Fungsi dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah”, *Jurnal Analisis Hukum*, Fakultas Hukum & Ilmu Sosial UNDIKNAS, April 2021, hlm 123.

<sup>42</sup> Ridwan HR, *Op cit*, hal. 176.

Peraturan Kebijakan adalah ketentuan (rules bukan law) yang dibuat oleh Presiden atau pemerintah sebagai administrasi Negara, bukan sebagai kepala Negara dan peraturan kebijakan juga tak mengikat secara langsung, namun memiliki relevansi hukum.<sup>43</sup>

Jadi dapat disimpulkan bahwa peraturan kebijakan merupakan suatu keluaran atau produk dari suatu badan atau pejabat atas dasar kewenangan yang bersifat *Freies Ermessen* bukan atas dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dimana, dalam UU Administrasi Pemerintahan merincikan bahwa kebebasan bertindak dalam *Freies Ermessen* tidak hanya jika Perundang-Undangan belum mengatur, melainkan juga pada saat Perundang-Undangan memberikan pilihan, tidak lengkap dan tidak jelas, dan adanya stagnansi pemerintahan. Tollenaar Mengemukakan bahwa persyaratan yang paling penting dalam membentuk peraturan kebijakan adalah bahwa peraturan kebijakan harus ditetapkan oleh badan administratif yang kompeten.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Moh Fadli, 2011, *Peraturan Delegasi Di Indonesia* , Universitas Brawijaya Press (UB Press) , Malang, hlm. 16.

<sup>44</sup> Victor Imanuel, "Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Refleksi Hukum , Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika, April 2016, hlm 10.

Suatu kebijakan yang dikeluarkan juga harus efektif, suatu kebijakan dapat dikatakan efektif jika sasaran dan tujuan dari kebijakan itu tercapai.<sup>45</sup>

## 2. Karakteristik Peraturan Kebijakan

J.H. van Kreveld menyebutkan ciri-ciri suatu peraturan kebijakan adalah sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung. Tidak didasarkan pada ketentuan Undang-Undang formal atau Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan yang mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang.
- b. Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga Negara atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
- c. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga Negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga Negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.

Selanjutnya Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:<sup>47</sup>

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>45</sup> Arini Nur Annisa *et.al.*, "Government Supervision Of The Rights Fulfillment Of Housed Workers In The Transsition Period", Awang Long Law Review, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Awang Long Samarinda, November 2022, hlm 267

<sup>46</sup> RIdwan HR, Op. cit, hlm. 177.

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 178.

- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap Peraturan Perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar Peraturan Perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut.
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat Peraturan Perundang-undangan.
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- f. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, intruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Dalam pembuatan suatu peraturan kebijakan menurut Indorharto perlu memenuhi atau memperhatikan beberapa hal yaitu:<sup>48</sup>

- a. Ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan,
- b. Ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat,

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 183.

- c. Ia harus dipersiapkan dengan cermat; semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan,
- d. Isi dari kebijakan harus memberikan penjelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut,
- e. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang ditempuh harus jelas,
- f. Ia harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Tuntas membahas mengenai hal apa yang harus diperhatikan dalam pembentukan suatu peraturan kebijakan, selanjutnya membahas mengenai keberlakuan atau penerapan suatu peraturan kebijakan adalah:<sup>49</sup>

- a. Harus sesuai dengan tujuan Undang-Undang yang memberikan *beoodelingsvrijheid* (ruang kebebasan bertindak),
- b. Serasi dengan asas-asas hukum yang berlaku, seperti:
  - 1. Asas perlakuan yang sama menurut hukum,

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 184.

2. Asas kepatutan dan kewajaran,
  3. Asas keseimbangan,
  4. Asas pemenuhan kebutuhan dan harapan, dan
  5. Asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat.
- c. Serasi dan tepat guna dengan tujuan yang hendak dicapai.

Kemudian yang paling mendasar dalam karakteristik suatu peraturan kebijakan adalah berdasarkan Hukum Administrasi Negara dimana pengujian suatu peraturan kebijakan adalah dari aspek *doelmatigheid* dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan sewenang-wenang.<sup>50</sup>

### **3. Jenis-Jenis Peraturan Kebijakan**

Peraturan kebijakan mengikat secara umum karena masyarakat yang terkena peraturan ini tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Ridwan HR dalam bukunya mengutip perkataan Marcus Lukman menyebutkan bahwa kekuatan mengikat peraturan kebijakan tergantung jenisnya. Peraturan kebijakan intra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan intra-legal, menjadi bagian integral dari tata hierarki peraturan perundang-undangan.

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 185.

Kekuatan mengikatnya juga berderajat Peraturan Perundang-undangan. Adapun peraturan kebijakan ekstra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan ekstra-legal tidak memiliki kekuatan mengikat berderajat Peraturan Perundang-undangan.

Beda tidaknya suatu bentuk formal peraturan kebijakan dapat dibedakan dilihat dari format Peraturan Perundang-undangan. Dimana menurut A. Hamid S. Attamimi “dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan Peraturan Perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans menimbang dan dasar hukum mengingat, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup yang sepenuhnya menyerupai Peraturan Perundang-undangan.”<sup>51</sup>

Berbeda dengan itu Dimana menurut Jimly Asshiddiqie peraturan kebijakan di Indonesia dapat berbentuk, seperti:

- a. Surat edaran;
- b. Surat perintah atau intruksi, contohnya intruksi Presiden;
- c. Pedoman Kerja atau Manual;
- d. Petunjuk Pelaksanaan (Juklak)

---

<sup>51</sup>[“WORKSHOP Peraturan kebijakan di Kementerian PPN bappenas.pdf”](#) diakses pada tanggal 18 Mei 2023 pukul 01.04

- e. Petunjuk Teknis (Juknis);
- f. Buku Panduan atau “*guide*”
- g. Kerangka Acuan atau *Term of Reference* (TOR);
- h. Desain Kerja atau Desain Proyek.<sup>52</sup>

Selain bentuk diatas, Bagir Manan juga memberikan contoh bentuk peraturan kebijakan yang pernah digunakan dalam administrasi pemerintahan antara lain:

- a. Peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan. Contohnya adalah Permendagri No.4 Tahun 1976 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-Urusan dari Daerah Tingkat 1 kepada Daerah Tingkat II.
- b. Peraturan kebijakan yang berbentuk Keputusan. Peraturan Kebijakan yang berbentuk keputusan bukanlah KTUN. Sifat substansinya berbeda dengan KTUN yang bersifat konkret, individual, dan final. Contohnya Keppres No.29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- c. Surat Edaran. Surat edaran bukan merupakan ketentuan hukum tetapi merupakan manifestasi dari kebebasan bertindak.
- d. Intruksi. Intruksi yang berisi tentang kebijakan konkret tertentu (khusus) tidak dapat dimasukkan sebagai peraturan kebijakan. Intruksi untuk melaksanakan tugas tertentu bukanlah peraturan kebijakan. Intruksi akan menjadi peraturan kebijakan jika disertai dengan ketentuan yang bersifat umum.
- e. Pengumuman tertulis. Dimana pengumuman yang dimaksud disini adalah pengumuman itu harus berbentuk tertulis dan bersifat umum.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Victor immanuel, Op. cit hlm. 7.

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 7-8.

## C. Surat Edaran

### 1. Pengertian Surat Edaran

Pengertian surat edaran tidak dapat di rujuk pada peraturan Perundang-Undangan, karena tidak adanya dasar Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang surat edaran itu sendiri.<sup>54</sup> Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 55 Tahun 2010 pasal 1 angka 43 menyebutkan bahwa surat edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan suatu hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Lebih lanjut disebutkan bahwa surat edaran adalah produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah Peraturan Perundang-undangan. Sebab bukan Peraturan Perundang-undangan maka surat edaran merupakan sebuah instrument administratif yang bersifat internal.<sup>55</sup>

Lebih lanjut dalam jurnal dialektika hukum menyebutkan bahwa surat edaran adalah naskah dinas yang isi materinya pemberitahuan, penjelasan, dan petunjuk pelaksanaan dan dibuat dalam keadaan penting

---

<sup>54</sup> Rio Trifo (dkk.), "Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Dialektika Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Achmad Yani, Januari 2019, hlm 22.

<sup>55</sup> Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum di Indonesia", Jurnal Humani, Universitas Semarang, November 2020, hlm 138.

dan mendesak oleh pejabat berwenang berdasar pada prinsip *freies ermessen*.<sup>56</sup>

## 2. Karakteristik Surat Edaran

Berbicara mengenai karakteristik maka akan membahas mengenai hal-hal yang menjadi pembeda atau ciri yang dapat menjadikan seorang pembaca dapat mengidentifikasi suatu hal dalam hal ini surat edaran. Surat edaran ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu norma perundang-undangan yang bersifat umum.<sup>57</sup> Dimana luas keberlakuan dari surat edaran hanya dapat diberlakukan bagi lembaga instansi terkait dalam surat edaran tersebut dalam arti bersifat individual dan tidak menyeluruh.<sup>58</sup>

Mengacu pada beberapa pengertian mengenai surat edaran disebutkan bahwa fungsi dari surat edaran adalah:

- a. Sebagai sarana yang bertujuan untuk penyampaian suatu pemberitahuan atau informasi kepada banyak orang, sehingga isi dari pemberitahuan atau informasi yang telah disampaikan tersebut bersifat umum dan tidak rahasia.
- b. Sebagai petunjuk atau penjelasan mengenai bagaimana tata cara pelaksanaan tertentu bagi suatu lembaga atau instansi serta

---

<sup>56</sup> Rio Trifo (dkk.), Op. cit, hlm. 25.

<sup>57</sup> "[Surat Edaran, 'Kerikil' dalam Perundang-Undangan \(hukumonline.com\)](https://www.hukumonline.com)" diakses pada tanggal 18 Mei 2023 pukul 14.03 Wita.

<sup>58</sup> Rio Trifo (dkk.), Op. cit, hlm. 23.

sebagai bentuk pengumuman atau pemberitahuan bagi perusahaan swasta yang mengeluarkannya.<sup>59</sup>

Dalam suatu surat edaran mulai dari pembentukan hingga pemberlakuannya harus menaati asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik formil maupun secara materil yang baik, serta menaati asas pembentukan peraturan kebijakan yang baik. Di dalam situs *Hukumonline.com* Maria farida menjelaskan bahwa surat edaran itu menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka surat edaran tidak boleh menabrak apalagi menegasikan Peraturan Perundang-undangan.<sup>60</sup>

### **3. Kedudukan Hukum Surat Edaran**

Surat edaran termasuk salah satu jenis dari peraturan kebijakan, Dimana hal ini dipertegas dimana surat edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan Perundang-Undangan. Surat edaran muncul karena adanya *Freies Ermessen* atau kewenangan bebas yang dimiliki pejabat pemerintahan atau administrasi Negara bukan dari kewenangan pembentuk peraturan Perundang-Undangan. Surat edaran tidak memiliki

---

<sup>59</sup> Muhammad Huzaini & Deni Setya Bagus, "Kedudukan Hukum dan Fungsi Surat Edaran Kapolri Nomor; SE/7/VII/2018 Tentang Penghentian Penyidikan ", *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Widya Gama, Juni 2021, hlm 59.

<sup>60</sup> "[Surat Edaran, 'Kerikil' dalam Perundang-Undangan \(hukumonline.com\)](https://www.hukumonline.com)" diakses pada tanggal 24 Mei 2023 pukul 02.14 Wita.

kekuatan hukum dimana tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuhi surat edaran tetapi hanya dapat mencantumkan sanksi administratif.

Surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat keluar diluar instansi pejabat yang membuatnya. salah satunya contohnya adalah surat edaran Walikota Makassar Nomor 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022 mengenai himbauan penggunaan jasa transportasi umum berbasis *Online* di lingkup Pemerintah Kota Makassar. Surat edaran ini merupakan hasil dari rapat koordinasi yang dipimpin oleh Walikota Makassar pada tanggal 13 September 2022 yang membahas tentang pengendalian inflasi dan pengurangan bahan bakar minyak (BBM), maka diterbitkanlah surat edaran ini untuk seluruh PNS, PPPK, Non ASN (Laskar Pelangi), dan Pegawai BUMD lingkup Pemerintah Kota Makassar./1

#### **D. Perbedaan dan Persamaan Peraturan Perundang-Undangan dengan Peraturan Kebijakan**

Setelah memaparkan hal-hal yang menjadi karakteristik suatu Peraturan Perundang-undangan dan peraturan kebijakan, maka dari karakteristik tersebut menghasilkan beberapa hal yang mungkin menjadi persamaan

maupun perbedaan antara keduanya. A. Hamid S. Attamimi menyebutkan unsur-unsur persamaan antara keduanya adalah sebagai berikut:<sup>61</sup>

1. Aturan yang berlaku umum. Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan kebijakan mempunyai adresat atau subjek norma dan pengaturan perilaku atau objek norma yang sama yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemene regeling* atau *algemene regel*).
2. Peraturan yang berlaku ke luar. Peraturan Perundang-undangan berlaku 'keluar' dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een ieder gericht*), demikian juga peraturan kebijakan yang berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan.
3. Kewenangan peraturan yang bersifat umum/publik. Peraturan Perundang-undangan dan peraturan kebijakan ditetapkan oleh pejabat/lembaga yang mempunyai kewenangan umum/publik untuk itu.

Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi menyebutkan perbedaan-perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dengan peraturan kebijakan yaitu:<sup>62</sup>

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan fungsi Negara. Pembentukan hukum melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, oleh wakil-wakil rakyat, atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus untuk itu, yaitu lembaga legislatif (sebagai organ kenegaraan, yang bertindak untuk dan atas Negara).
2. Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif).<sup>1</sup>Kewenangan pemerintah dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintah.
3. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan mengandung

---

<sup>61</sup> Ridwan HR, *Op cit*, hal. 179-180.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 180-181.

materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (*planen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan pada Peraturan Perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai dengan sanksi pidana dan sanksi pemaksa.

4. Sanksi dalam Peraturan Perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan. Sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk hanya dapat dituangkan dalam Undang-Undang yang pembentukannya harus dilakukan dengan persetujuan rakyat atau dengan persetujuan wakil-wakilnya. Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggar ketentuannya apabila hal itu secara tegas diatribusikan oleh Undang-Undang. Peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggar ketentuan-ketentuannya.

Suatu perbedaan hukum lain yang penting antara Peraturan Perundang-undangan dengan peraturan kebijakan adalah bahwa peraturan kebijakan mengandung suatu syarat pengetahuan yang tidak tertulis (*angeschreven hardheidsclausule*), ini berarti bahwa manakala terdapat keadaan-keadaan khusus yang mendesak, maka badan tata usaha Negara di dalam hal sifatnya yang individual ini harus menyimpang dari peraturan kebijakan guna kemaslahatan warga.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Philipus M. Hadjon (dkk), 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 153.

#### **E. Tinjauan dan Analisis Masalah Dasar Pertimbangan Walikota Makassar dalam Mengeluarkan Surat Edaran Tentang Penggunaan Jasa Transportasi Umum Berbasis Online di Lingkup Pemerintah Kota Makassar**

Dalam pemberlakuan suatu peraturan kebijakan harus memperhatikan tujuan atau dasar pertimbangan pembentukannya dengan baik. Sehingga dalam pemberlakuan surat edaran nantinya berjalan sesuai Dengan tujuan yang hendak dicapai. Pada tanggal 15 September tahun 2022 Walikota Makassar mengeluarkan Surat edaran Walikota Makassar No. 551/377/S.Edar/BKPSDMD/IX/2022 yang diinisiasi pada rapat antara Walikota Makassar dengan OPD Kota Makassar tanggal 13 September 2022. Rapat ini mengangkat pembahasan mengenai pengendalian inflasi dan pengurangan penggunaan Bahan Bakar Minyak (BBM). Surat edaran ini mewajibkan kepada seluruh Pegawai baik itu Aparatur Sipil Negara (ASN), PPPK, Non ASN (Laskar Pelangi), serta pegawai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di lingkup Pemerintah Kota Makassar untuk menggunakan transportasi umum berbasis *online* setiap hari selasa.

Adapun beberapa himbauan didalamnya, seperti mendownload/menginstal Aplikasi penyedia jasa transportasi umum berbasis *online*, menggunakan transportasi umum berbasis *online* setiap hari selasa pada jam kerja baik menuju atau dari kantor maupun kegiatan yang berhubungan dengan

operasional lainnya serta melakukan swafoto atau *selfie* dengan pengemudi dimana foto tersebut menjadi laporan kepada atasan pegawai tersebut. Dalam analisis terhadap apa yang menjadi pertimbangan Walikota Makassar mengeluarkan surat edaran ini, penulis membagi menjadi 2 analisis pertimbangan pertama secara sosiologis dan kedua secara normatif sebagai berikut.

a. Pertimbangan sosiologis

Secara istilah, sosiologis membahas tentang berbagai aspek dalam pengaruhnya bagi masyarakat. Hal ini berkenaan dengan, selain surat edaran ini dikeluarkan karena adanya pertimbangan secara normatif maka pasti ada alasan-alasan sosial juga. Pertimbangan secara sosiologis dan secara normatif tentunya akan sulit dipisahkan, dari hal inilah yang menjadikan pertimbangannya kenapa kebijakan ini dikeluarkan dengan bentuk surat edaran. Adapun setelah menelaah berbagai sumber berita serta melihat dari substansi materi yang termuat dalam surat edaran, maka yang menjadi pertimbangan sosiologis diantaranya:

1. Sebagai upaya Pemerintah Kota Makassar dalam mengendalikan inflasi serta mengurangi penggunaan bahan bakar minyak (BBM)

Pengendalian inflasi dan pengurangan penggunaan bahan bakar minyak (BBM) menjadi salah satu dorongan Walikota Makassar dalam mengeluarkan surat edaran ini. Dimana, sebagai mana termuat dalam substansi surat edaran tersebut bahwa surat edaran ini muncul karena

diadakannya rapat yang dipimpin oleh Walikota Makassar pada tanggal 13 September 2022 dan salah satunya membahas tentang pengendalian inflasi dan pengurangan pembatasan penggunaan bahan bakar minyak (BBM).

Pengendalian inflasi yang dimaksud disini adalah inflasi yang disebabkan oleh energi, dimana hal ini dipicu karena pada saat itu terjadi kenaikan pada harga bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi.<sup>64</sup> Selanjutnya/mengenai pengurangan penggunaan bahan bakar minyak, Walikota Makassar menyebutkan dalam wawancara dalam berita yang ditulis “*IDN TIMES SULSEL*” dengan menganalogikan misalnya 22.800 pegawai Pemkot Kota Makassar yang tidak menggunakan kendaraan pribadi maka setidaknya menghemat kurang lebih 100 liter BBM.<sup>65</sup>

2. Sebagai kebijakan pasca *covid-19* serta dapat membantu perekonomian pengemudi transportasi umum berbasis *online*

Yang menjadi pertimbangan sosiologis selanjutnya adalah surat edaran ini dikeluarkan pada saat masa-masa penyesuaian atau pemulihan pasca seluruh dunia khususnya Indonesia dilanda oleh pandemi *covid-19* yang berakibat kepada perekonomian masyarakat.

---

<sup>64</sup>“[Ojol Day”, PNS hingga Honorer di Makassar Wajib Gunakan Ojek Online Setiap Hari Selasa Halaman 2 - Kompas.com](#)” Diakses pada tanggal 25 Juli 2023 Pukul 01.21 Wita

<sup>65</sup>“[Ojol Day Diberlakukan, Wali Kota Makassar Naik Ojek Online \(idntimes.com\)](#)” Diakses pada tanggal 25 Juli 2023 Pukul 01.37 Wita.

Hal ini tentu menjadi persoalan yang berat bagi pengemudi transportasi umum berbasis *online*. Kebijakan ini di klaim menjadi salah satu bagian dari banyaknya kebijakan Pemerintah Kota Makassar yang dituangkan dalam program yang dikenal dengan sebutan “Makassar Recover”.<sup>66</sup>

Kebijakan ini dianggap dapat menjadi salah satu langkah pemerintah dalam menanggulangi segala hal yang terjadi di masyarakat akibat adanya pandemi *covid-19* salah satunya berhubungan dengan perekonomian masyarakat yang terdampak. Tentu dengan adanya surat edaran Walikota Makassar ini menitik beratkan pada membantu perekonomian pengemudi transportasi umum berbasis *online*. Dimana selama pandemi pengemudi transportasi umum berbasis *online* kesulitan mendapatkan pelanggan akibat ketakutan masyarakat terjangkit virus saat itu.

Dengan adanya surat edaran ini selain dalam rangka perwujudan dari program Makassar Recover yang dirancang oleh pemerintah diharapkan juga dapat membantu perekonomian pengemudi transportasi umum berbasis *online* akibat kurangnya pemasukan saat *covid-19* melanda dunia dan berimbas pada segala aspek kehidupan masyarakat. Selain karena pandemi, dampak perekonomian bagi

---

<sup>66</sup> [“Ojol Day tiap Selasa, ASN Makassar Wajib Pakai Ojek Online \(idntimes.com\)”](https://www.idntimes.com)  
Diakses pada tanggal 25 Juli 2023 Pukul 02.15 Wita.

pengemudi transportasi umum berbasis *online* juga tentunya disebabkan karena naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM).

b. Pertimbangan Normatif

Selain pertimbangan secara sosiologis diatas, terdapat beberapa poin pembahasan mengenai apa yang menjadi dasar pertimbangan Walikota Makassar mengeluarkan kebijakan dalam bentuk surat edaran. Pertimbangan normatif membahas tentang hal-hal yang menjadi pertimbangan yang dikaitkan dengan unsur-unsur hukum di dalamnya. Yang akan penulis jabarkan sebagai berikut:

1. Kewenangan Walikota

Walikota adalah pejabat administrasi Negara yang memiliki kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan dan AAUPB. Salah satu kewenangan Walikota Makassar adalah dapat menggunakan diskresi, dimana penggunaan diskresi harus sesuai dengan tujuan pembentukannya.<sup>67</sup>

Setelah mencari dasar mengenai kebijakan penggunaan transportasi umum berbasis *online* di dalam Peraturan Perundang-Undangan maka penulis tidak menemukan satu pun Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar atau dalam artian tidak adanya dasar kewenangan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan

---

<sup>67</sup> Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

tentang ini. Bukan berarti tidak boleh, karena ketidakadaan atau ketidakjelasan Peraturan Perundang-Undangan maka tidak menghalangi pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan kebijakan sepanjang kebijakan itu memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AAUPB.

Surat edaran adalah salah satu bentuk Peraturan Kebijakan. Hal ini jelas karena surat edaran tidak masuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang termuat dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan kebijakan lahir karena adanya diskresi yang dimiliki pejabat atau badan administrasi Negara bukan karena kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana hal ini lahir karena belum adanya Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur, Peraturan Perundang-Undangan memberikan pilihan atau tidak jelas dan tidak lengkap serta untuk mencegah adanya stagnansi pemerintahan.

Melihat surat edaran Walikota Makassar ini, Walikota Makassar berhak mengeluarkan kebijakan ini dalam bentuk surat edaran. Hal ini berdasar pada, belum adanya Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai penggunaan transportasi umum berbasis *online* dalam rangka pengendalian inflasi akibat energi dan pengurangan penggunaan bahan bakar minyak (BBM). Hal ini perlu, karena salah

satu yang menjadi garis besar dikeluarkannya surat edaran bukan hanya karena belum adanya Peraturan Perundang-undangan yang mengatur dan sebagainya tetapi juga harus dilaksanakan dalam rangka ada keadaan yang dianggap penting dan mendesak oleh pejabat atau badan yang berwenang. Penulis menganggap surat edaran ini sebagai penting dan mendesak karena melihat tujuan atau dasar pertimbangan dikeluarkannya surat edaran ini ditinjau pada alasan-alasan sosiologisnya.

## 2. Prosedural Pembentukan

Surat edaran Walikota Makassar ini secara yang termuat didalamnya sudah sangat bersesuaian dengan sifat internal surat edaran yang hanya boleh mengikat internal institusi atau bawahan pejabat atau badan pembentuk peraturan tersebut. Surat edaran ini dikeluarkan oleh Walikota Makassar maka luas keberlakuannya hanya untuk seluruh pegawai baik itu ASN, Non ASN, Pegawai BUMD di lingkup pemerintah Kota Makassar yang tidak berlaku kepada masyarakat secara umum. Kemudian dalam substansi materi surat edaran sudah jelas menyebutkan bahwa sifat dari surat edaran itu adalah himbauan. Penulisan suatu surat edaran belum ada format baku yang menjadi dasar dalam pembentukan suatu surat edaran.

Sebagaimana surat edaran termasuk dalam bentuk peraturan kebijakan, yang menjadi pertimbangan dalam penerbitan dan pemberlakuannya harus

diperhatikan dengan baik. Yang utama dari surat edaran ini adalah Walikota Makassar berwenang mengeluarkan peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran. Lalu, karena adanya kewenangan membentuk surat edaran maka surat edaran ini memerlukan dasar pertimbangan atau alasan secara sosiologis.

Walikota sebagai pejabat pemerintahan berwenang mengeluarkan surat edaran dimana secara substansi pemberlakuannya, ruang lingkup keberlakuannya, belum adanya Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur serta adanya keadaan yang penting dan mendesak maka sangat sesuai kebijakan ini dikeluarkan dalam bentuk surat edaran. Kemudian, ditambah dengan mempertimbangkan alasan sosiologis yang terjadi saat itu seperti untuk mengendalikan inflasi akibat energi dan mengurangi penggunaan BBM. Serta sebagai kebijakan pemulihan pasca *covid-19* ditambah merupakan bagian dari program "*Makassar Recover*" yang dirancang Walikota Makassar . Pertimbangan lebih lanjut dari kebijakan ini dapat membantu perekonomian pengemudi transportasi umum berbasis *online* di Kota Makassar.