

SKRIPSI

**PELAKSANAAN SURAT EDARAN BUPATI BONE NOMOR:
800/1270/VII/BKPSDM/2021 DI KABUPATEN BONE**

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI YUZRIL MUHAMMAD

B011181003



(ILMU HUKUM/DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA)

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN SURAT EDARAN BUPATI BONE NOMOR:
800/1270/VII/BKPSDM/2021 DI KABUPATEN BONE**

OLEH:

ANDI YUZRIL MUHAMMAD

B011181003

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum

Peminatan Hukum Administrasi Negara

Departemen Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum

Universitas Hasanuddin

Makassar

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**PELAKSANAAN SURAT EDARAN BUPATI BONE NOMOR:
800/1270/VII/BKPSDM/2021 DI KABUPATEN BONE**

Disusun dan diajukan oleh

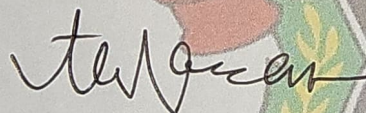
**ANDI YUZRIL MUHAMMAD
B011181003**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Tanggal 19 Desember 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Panitia Ujian

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
NIP. 19571029 198303 1 002

Ariani Arifin, S.H., M.H.
NIP. 19830605 200604 2 003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilhan Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

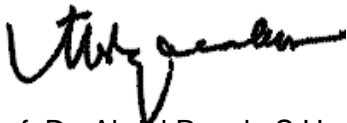
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI YUZRIL MUHAMMAD
Nomor Induk Mahasiswa : B011181003
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum
Departemen : B011181003
Peminatan : Hukum Administrasi Negara
Judul : Pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor:
800/1270/VII/BKPSDM/2021 di Kabupaten Bone

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

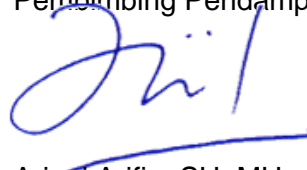
Makassar, 02 Desember 2022

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
NIP. 19571029 198303 1 002

Pembimbing Pendamping



Ariani Arifin, S.H., M.H.
NIP. 19830605 200604 2 003



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 : ANDI YUZRIL MUHAMMAD
N I M : B011181003
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor:
800/1270/VII/BKPSDM/2021 di Kabupaten Bone

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

Makassar, Desember 2022



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Andi Yuzril Muhammad
NIM : B011181003
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang Pendidikan : S1

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **"PELAKSANAAN SURAT EDARAN BUPATI BONE NOMOR: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 DI KABUPATEN BONE"** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 05 Januari 2023

Yang Menyatakan



ANDI YUZRIL MUHAMMAD

ABSTRAK

Andi Yuzril Muhammad (B011181003). Pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 di Kabupaten Bone (dibimbing oleh Abdul Razak selaku Pembimbing I dan Ariani Arifin selaku Pembimbing II)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) Pelaksanaan pembatasan cuti dan kegiatan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Covid-19. (2) Pelaksanaan pelaporan hasil pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Covid-19. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian empiris.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Dari 7 laporan hasil pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone ini dari Kecamatan, 5 laporan dari dinas daerah, dan 3 laporan dari badan daerah yang masuk di BKPSDM Kabupaten Bone maka pada dasarnya tidak ada Pegawai ASN yang melakukan pelanggaran terhadap pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah. (2) Adanya 20 kecamatan, 22 dinas daerah serta 4 badan daerah yang tidak melaporkan hasil pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone ini merupakan indikasi bahwa terdapat kekurangan dalam pelaksanaan surat edaran ini ditinjau dari pelaksanaan disiplin pegawai sebagaimana yang disebutkan pada angka 4 huruf c dari surat edaran tersebut.

Kata Kunci: Pelaksanaan Surat Edaran; Pembatasan Cuti; Pembatasan Bepergian ke Luar Daerah; Pelaporan Hasil Pelaksanaan Surat Edaran

ABSTRACT

Andi Yuzril Muhammad (B011181003). Implementation of Bone Regent Circular Letter Number: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 in Bone Regency (guided by Abdul Razak as Supervisor I and Ariani Arifin as Supervisor II)

This study aims to determine: (1) The implementation of restrictions on leave and travel activities outside the area for ASN (State Civil Apparatus) Employees during national holidays in 2021 during the Covid-19 pandemic. (2) Implementation of reporting the results of restrictions on leave and traveling outside the area for ASN (State Civil Apparatus) Employees during national holidays in 2021 during the Covid-19 pandemic. The research method used in this study is an empirical research method.

The results showed that: (1) Of the 7 reports from the implementation of the Bone Regent's Circular Letter from the District, 5 reports from the regional office, and 3 reports from regional agencies that entered the Bone Regency BKPSDM, basically no ASN employees violated the restrictions on leave and traveling outside the area. (2) The existence of 20 sub-districts, 22 regional offices and 4 regional agencies that did not report the results of the implementation of the Bone Regent's Circular is an indication that there are deficiencies in the implementation of this circular in terms of the implementation of employee discipline as stated in number 4 letter c of the circular.

Keywords: Implementation of Circulars; Restrictions on Leave; Restrictions on Traveling Outside the Region; Reporting of the Results of the Implementation of the Circular Letter

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ وَبَرَكَاتُهُ

Alhamdulillah Robbil 'alamiin Wassholatu Wassalamu 'ala Rasulillah

Puji syukur Peneliti panjatkan ke hadirat Allah *subhanahu wa ta'ala* atas segala nikmat yang telah diberikan kepada Peneliti sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “**Pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021**” sebagai syarat kelulusan dalam menempuh pendidikan sarjana/strata satu (S-1) dan untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Selawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada Muhammad bin Abdillah *shallallahu 'alaihi wasallam*, keluarga, para sahabat, serta seluruh manusia yang senantiasa mengikuti beliau hingga akhir zaman.

Tentunya Peneliti menyadari bahwa kesempurnaan yang hakiki hanya milik Allah *subhanahu wa ta'ala*. Oleh karena itu, Peneliti sangat terbuka dan menerima segala bentuk saran dan kritikan yang bersifat membangun demi kebaikan skripsi ini ke depannya. Penulisan skripsi ini tentunya tidak lepas dari doa, bimbingan, arahan serta dukungan dari beberapa pihak. Pada kesempatan kali ini, Peneliti hendak menyampaikan banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang mendampingi Peneliti dalam proses penyelesaian skripsi ini hingga dapat disempurnakan. Pertama, kepada

kedua orang tua peneliti yang sangat hebat, Bapak Andi Muhammad Tahir, S.Pd., M.M. dan ibu Ns. Ahyana Kasman, S.Kep., nenek Peneliti Jawalia binti Colli yang tak luput mendoakan dan memberikan dukungan moril maupun materiil selama ini.

Peneliti juga menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2022-2026.
2. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2018-2022.
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2022-2026.
4. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2018-2022.
5. Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan yang sebelumnya menjabat sebagai Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum, Ibu Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi.
6. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

7. Bapak Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H. selaku dosen PA (Penasihat Akademik) Peneliti atas segala bimbingannya.
8. Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta dosen penguji 1 Peneliti.
9. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. selaku pembimbing utama Peneliti.
10. Ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H., Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., serta Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping Peneliti.
11. Ibu Arini Nur Annisa, S.H., M.H. selaku penguji 2 Peneliti.
12. Bapak Ismail Alrip, S.H., M.H. selaku dosen pembina Peneliti di UKM LD Asy-Syariah MPM Fakultas Hukum Unhas.
13. Para dosen atas bimbingannya selama ini kepada peneliti.
14. Seluruh staf bagian akademik, kemahasiswaan, dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah melayani segala urusan administrasi selama perkuliahan hingga penyusunan tugas akhir (skripsi) ini.
15. Keluarga Besar UKM LD Asy-Syariah MPM Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
16. Keluarga Besar Komunitas MPQ (Mahasiswa Penghafal Al-Quran) UKM LDK MPM Unhas yang senantiasa semangat dalam menerima setoran hafalan Al-Quran Peneliti selama Mahasiswa serta

memberikan motivasi kepada Peneliti agar semangat dalam menghafalkan Al-Quran.

17. Keluarga Besar FUAS (Forum Ukhuwah Mahasiswa Islam) Kabupaten Bone.

18. Rekan-rekan Keluarga Besar PPI (Purna Paskibraka Indonesia) Angkatan 71 (2016) Kabupaten Bone.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan kemanfaatan bagi *civitas academica* ke depannya.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

Peneliti,

Andi Yuzril Muhammad

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Peraturan Kebijakan.....	13
1. Pengertian Peraturan Kebijakan	13
2. Jenis Klasifikasi Peraturan Kebijakan	21
3. Pengujian Peraturan Kebijakan.....	26
B. AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik)	33
1. Pengertian AUPB.....	33
2. Sejarah Perkembangan AUPB.....	38
3. Fungsi AUPB	43
4. Jenis Klasifikasi AUPB	47
C. Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 tentang Pembatasan Kegiatan	

Bepergian ke Luar Daerah dan/atau Cuti bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara Selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Lingkup Pemerintah Kab. Bone	60
BAB III METODE PENELITIAN.....	71
A. Jenis Penelitian	71
B. Lokasi Penelitian	71
C. Populasi dan Sampel	72
D. Jenis dan Sumber Data.....	73
E. Teknik Pengumpulan Data.....	73
F. Analisis Data	74
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....	75
A. Pelaksanaan Pembatasan Cuti dan Kegiatan Bepergian ke Luar Daerah bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) Selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi Covid-19 di Lingkup Pemerintah Kabupaten Bone	75
B. Pelaksanaan Pelaporan Hasil Pembatasan Cuti dan Kegiatan Bepergian ke Luar Daerah bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) Selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi Covid-19 di Lingkup Pemerintah Kabupaten Bone	79
BAB V PENUTUP	90
A. Kesimpulan	90
B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA.....	92
LAMPIRAN.....	94

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	61
Tabel 2.2	63
Tabel 4.1	79
Tabel 4.2	81

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1.....	84
Gambar 4.2.....	85

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep negara hukum kesejahteraan (*social service state*; *welvaarstaat*) lahir sebab adanya perkembangan konsep “negara hukum” pada sekarang ini. Pada konsep negara hukum kesejahteraan ini, tugas negara selaku *public servant* adalah menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial (bagi Lemaire disebut sebagai *bestuurszorg* bagi masyarakatnya). Jadi tugas negara tidak hanya selaku pemelihara ketertiban dan keamanan saja. Oleh karena itu maka negara melakukan campur tangan hampir di setiap sektor kehidupan masyarakat sehingga menyebabkan peningkatan keterlibatan aparatur pemerintah di dalamnya.¹

Di antara sebab berkembangnya kekuasaan administrasi negara di negara-negara demokrasi modern adalah dengan pudarnya falsafah *laissez faire* dan meningkatnya peranan negara dalam bidang sosial-ekonomi. *Laissez faire* menginginkan sedikitnya peranan negara dalam mengontrol usaha-usaha pribadi dalam masyarakat dan besarnya peranan individu dalam melakukan kebebasan berkontrak. Falsafah ini ternyata justru menimbulkan penderitaan bagi manusia, sebab ia menyebabkan terjadinya eksploitasi oleh kelompok masyarakat yang

¹ Eri Yulikhsan, 2021, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 28.

lemah. Berdasarkan pada hal ini maka pemikiran perihal konsep negara kesejahteraan atau *welvaarstaat* mulai timbul.²

Lahirnya konsep "negara kesejahteraan" atau *welfare state* pasca Perang Dunia II berimplikasi terhadap meluasnya tugas negara/pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Hal tersebut membawa pemerintah untuk aktif dalam kehidupan sosial-ekonomi masyarakatnya berupa mencapai kesejahteraan umum atau *bestuurzorg* selain memegang fungsi dalam menjaga keamanan dan ketertiban.³

Menurut J.H. van Kreveld (1983: 3), konsep "*beleidsregels*" merupakan salah satu aturan hukum yang banyak dijumpai dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Belanda terutama pada berbagai bentuk peraturan tertulis yang dikenal dengan berbagai penamaan atau istilah, misalnya: *beleidslijnen, het beleid, voorschriften, richtlijnen, regelingen, circulaires, resoluties, aanschrijvingen, beleidsnota's, reglemen (ministeries), beschikkingen, dan bekenmakingen*.⁴

Karakteristik utama dari konsep "*beleidsregels*" ialah pengaturannya tidak secara tegas diperintahkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain tidak ada semacam atribusi

² *Ibid.*, hlm. 28-29.

³ Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 3 No. 2, Juni 2020, hlm. 330.

⁴ Aminuddin Ilmar, 2018, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta, hlm. 146.

kewenangan reglementer dari peraturan perundang-undangan kepada pemegang atau pemangku jabatan (pejabat) pemerintahan atau badan (organ) pemerintahan untuk mengeluarkan dan menetapkan yang namanya *beleidsregels*. Oleh karena itu, Van der Hoeven (*Ibid*) berpandangan bahwa "*beleidsregels*" merupakan peraturan hukum semu yang tidak memiliki kekuatan hukum yang absah akan tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan hal itu diberlakukan dan dipatuhi sebagaimana layaknya peraturan hukum yang absah.⁵

Tujuan utama pembentukan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) ialah untuk memberikan arahan (petunjuk, pedoman) kepada pejabat bawahan pemerintahan agar lancar dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Hal ini disebabkan atau dirasakan bahwa umumnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau hierarkinya hanyalah mengatur hal-hal yang bersifat pokok saja sehingga untuk melaksanakannya diperlukan penjabaran lebih lanjut secara teknis maupun administratif sehingga di sinilah ruang untuk yang namanya peraturan kebijakan (*beleidsregels*) berperan atau melakukan fungsinya memberikan arahan agar hal ini dilakukan atau dilaksanakan oleh pejabat bawahan. Selain itu, dengan adanya peraturan kebijakan (*beleidsregels*) tersebut dapat pula mengisi kekosongan aturan-aturan hukum dalam keadaan yang mendesak dan bersifat darurat atau setidaknya untuk melengkapi dan menyempurnakan ketentuan yang

⁵ *Ibid.*, hlm. 146-147.

dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan kebutuhan akan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan sesuai pula dengan sisi kepentingan dan kebutuhan warga masyarakat.⁶

Peraturan Kebijakan atau *beleidsregel* menurut J van der Houven adalah “*pseudo-wetgeving*” atau peraturan perundang-undangan semu sebab proses pembuatannya tidak didasarkan sebagai tindaklanjut dari pelimpahan wewenang peraturan perundang-undangan.⁷ Adanya Peraturan Kebijakan asalnya tidak terlepas dengan *freies ermessen* (kewenangan bebas) yang dimiliki oleh pemerintah. Kebebasan bertindak yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat Administrasi Negara merupakan wewenang untuk mengeluarkan Peraturan Kebijakan.⁸

Secara garis besar, peraturan kebijakan adalah peta perincian lebih lanjut dari penggunaan *freies ermessen* dengan substansi sebagai berikut.⁹

1. Aturan atau peraturan perihal persyaratan terhadap penggunaan wewenang atau penerapan wewenang administrasi tertentu.
2. Aturan atau peraturan perihal waktu penggunaan wewenang administrasi tertentu.
3. Aturan atau peraturan bagaimana wewenang administrasi akan dipakai atau diterapkan terhadap yang diperintah.

⁶ *Ibid.*, hlm. 147.

⁷ Abdul Razak, 2021, *Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Hukum Administrasi Negara*, Litera, Yogyakarta, hlm. 1-2.

⁸ *Ibid.*, hlm. 3.

⁹ Willy D.S. Voll, 2013, *Dasar-dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 162.

4. Aturan atau peraturan perihal kriteria atau ukuran bagi administrasi (terhadap diri administrasi atau bagi yang dikenai aturan atau peraturan) dalam penggunaan atau penerapan wewenang tertentu terhadap yang diperintah.

Philipus M. Hadjon (1993: 152) memberikan pendapatnya bahwa kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan pemerintah yang bertujuan “*naar buiten gedachts en rechtelijke beleid*”, yakni menampakkan ke luar suatu kebijakan tertulis. Adapun Laica Marzuki (1996: 3) berpendapat bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregels*) merupakan produk tata usaha negara atas dasar penggunaan *ermessen*. Dengan demikian, konsep *ermessen* dan peraturan kebijakan ialah ibarat mata uang yang kedua sisinya tidak dapat dipisahkan.¹⁰

Ditelaah dari sudut asal usul katanya, istilah “*ermessen*” berasal dari bahasa Jerman, *discretionary power* (Inggris) dan *Vrij bevoegdheid* (Belanda). Kata *Vrij* diartikan “bebas, merdeka, atau tidak terikat”, sedangkan kata “*ermessen*” mengandung arti “mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, dan keputusan”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa istilah “*ermessen*” dapat diartikan sebagai tindakan atau perbuatan bebas yang dilakukan oleh pemerintah.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 151.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 151.

Dari segi ajaran atau pendapat para sarjana, maka istilah “*ermessen*” atau “*discretionary*” (Inggris) mengandung makna yang pada hakikatnya sama meskipun dalam rumusannya sedikit berbeda. Menurut Prajudi Atmosudirjo (1983: 85) tindakan atau perbuatan diskresi itu (*discretie, ermessen*) artinya pejabat penguasa atau pemerintah tidak boleh menolak untuk mengambil suatu tindakan atau perbuatan berupa keputusan atau ketetapan dengan alasan “tidak ada peraturannya”, oleh karena pemerintah itu diberi kewenangan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiksitas.¹²

Selanjutnya menurut Prajudi Atmosudirjo (*Ibid*), ada dua jenis diskresi yakni: “diskresi bebas” bilamana di dalam peraturan perundang-undangan hanya menentukan batas-batasnya saja dan “diskresi terikat” bilamana peraturan perundang-undangan hanya menetapkan beberapa alternatif pilihan yang harus diambil atau dipilih oleh pejabat atau badan (organ) pemerintahan guna mengatasi persoalan yang dihadapi baik oleh warga masyarakat maupun pemerintah dan sangat mendesak sifatnya.¹³

Peraturan Kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat berupa: radiogram; petunjuk teknis (juknis); surat edaran; pengumuman; petunjuk pelaksanaan (juklak). Seluruh hal tersebut dimaksudkan untuk memudahkan penyelenggaraan sistem birokrasi.¹⁴

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 152-153.

Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VI/BKPSDM/2021 pada dasarnya merupakan aturan hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah Bupati Bone perihal pembatasan kegiatan bepergian ke luar daerah dan/atau cuti bagi pegawai Aparatur Sipil Negara selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di lingkup pemerintah Kabupaten Bone.

Adapun Surat Edaran Bupati Bone ini pada dasarnya dibuat sebagai tindaklanjut atas Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pembatasan Kegiatan Berpergian ke Luar Daerah dan/atau Cuti Bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara Selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).¹⁵

Adanya potensi penyebaran Covid-19 yang meningkat disebabkan perjalanan orang dalam masa pandemi Covid-19 maka kegiatan bepergian ke luar daerah serta cuti bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) perlu untuk dibatasi dengan menerbitkan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 tentang Pembatasan Kegiatan Berpergian ke Luar Daerah dan/atau Cuti bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Lingkup Pemerintah Kabupaten Bone.

¹⁵ Hal ini ditegaskan dalam Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 tentang Pembatasan Kegiatan Berpergian ke Luar Daerah dan/atau Cuti bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Lingkup Pemerintah Kab. Bone, hlm. 1.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik melakukan penelitian lebih lanjut dan menuangkannya dalam bentuk hasil penelitian yang berjudul **“PELAKSANAAN SURAT EDARAN BUPATI BONE NOMOR: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 DI KABUPATEN BONE”**.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas dan untuk lebih memfokuskan penelitian ini, maka rumusan masalah yang diangkat oleh Peneliti adalah sebagai berikut.

- a. Bagaimana pelaksanaan pembatasan cuti dan kegiatan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Covid-19?
- b. Bagaimana pelaksanaan pelaporan hasil pembatasan cuti dan kegiatan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Covid-19?

C. Tujuan Penelitian

Suatu bentuk penelitian akan menjadi jelas arahnya bilamana tujuan dari penelitian yang akan diselenggarakan dinyatakan dengan jelas dan ringkas.¹⁶

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka penulisan ini memiliki tujuan yakni sebagai berikut.

¹⁶ Bambang Sunggono, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 109.

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pembatasan cuti dan kegiatan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Covid-19.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pelaporan hasil pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) selama hari libur nasional tahun 2021 dalam masa pandemi Covid-19.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis sebagai berikut.

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan atau kajian hukum serta berguna untuk menambah dan memperluas wawasan tentang ilmu pengetahuan hukum administrasi negara.

2. Kegunaan Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi kepustakaan serta sebagai bahan informasi kepada peneliti lainnya dalam menyusun suatu karya ilmiah yang memiliki keterkaitan dengan peraturan kebijakan.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kepada pemerintah untuk dapat mencegah adanya pelanggaran

terhadap pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone lainnya di masa mendatang.

E. Keaslian Penelitian

Terkait dengan adanya pembahasan ini adalah untuk mempertegas kedudukan penelitian agar tidak terjadi duplikasi yang tidak dibolehkan untuk dilakukan dalam sebuah penelitian yang menjunjung tinggi etika dan moralitas.¹⁷

Adapun penelusuran yang telah dilakukan oleh Peneliti hingga saat ini (baik via daring maupun luring) Peneliti belum menemukan adanya penelitian yang secara khusus membahas tentang pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 di Kabupaten Bone terkhusus dalam hasil tugas akhir semisal skripsi.

Namun Peneliti menemukan beberapa skripsi berkaitan dengan pelaksanaan surat edaran dan peraturan kebijakan. Adapun uraiannya secara terperinci adalah sebagai berikut:

Igo Ilham (2022) Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dengan judul *“Pelaksanaan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Nomor 58 Tahun 2020 tentang Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara dalam Tatanan Normal Baru di Kantor Regional BKN II Pekanbaru”*. Pada penelitian ini membahas tentang: (1) Pelaksanaan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil

¹⁷ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 282.

Negara dan Reformasi Nomor 58 Tahun 2020 tentang Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara dalam Tata Normal Baru di Kantor Regional II Pekanbaru. (2) Kendala yang dihadapi oleh Aparatur Sipil Negara dalam Tata Normal Baru di Kantor Regional BKN XII Pekanbaru. Mengenai perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian oleh Peneliti di sini yakni pada penelitian ini lebih menghususkan pembahasan pada pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 dari perspektif pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN serta pelaksanaan pelaporan hasil pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah bagi ASN (Aparatur Sipil Negara) selama hari libur nasional tahun 2021.

Amri Islamuddin (2019) Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar dengan judul "*Konsep Diskresi Pejabat Pemerintah*". Pada penelitian ini membahas tentang (1) Konsep diskresi dalam hukum administrasi negara yang menguraikan pembahasan tentang pengertian diskresi, dasar hukum dan asas-asas umum diskresi, tujuan dan syarat penerapan diskresi, serta batasan dan pertanggungjawaban diskresi (2) Diskresi sebagai konsekuensi negara kesejahteraan yang menguraikan pembahasan berupa urgensi diskresi dalam konfigurasi kesejahteraan, diskresi dalam kerangka peraturan kebijakan, serta peradilan administrasi negara sebagai kontrol pelaksanaan diskresi (3) Penerapan diskresi dalam ketatanegaraan Islam yang menguraikan pembahasan tentang konsep diskresi dalam ketatanegaraan Islam,

kerangka dan produk diskresi dalam ketatanegaraan Islam serta penerapan diskresi dalam ketatanegaraan Islam. Terkait perbedaan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian oleh Peneliti di sini yakni pada penelitian ini lebih mengkhususkan pembahasan pada pelaksanaan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 dari perspektif pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah bagi Pegawai ASN serta pelaksanaan pelaporan hasil pembatasan cuti dan bepergian ke luar daerah bagi ASN (Aparatur Sipil Negara) selama hari libur nasional tahun 2021 di samping membahas tentang peraturan kebijakan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peraturan Kebijakan

1. Pengertian Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan juga disebut sebagai peraturan kebijaksanaan.¹⁸ Kepustakaan hukum Belanda mengenalnya sebagai *pseudowetgeving*, *spiegelrecht*, atau *beleidregel*.¹⁹ Di Jerman, disebut *verwaltungsvorschriften*.²⁰ Sementara itu, *quasi-legislation*, *pseudo-legislation*, *policy rules*, *policy*, *quasi-law*, *administrative quasi-legislation*, *administrative rules*, *tertiary legislation*, *tertiary rules*²¹, *quasi-delegated legislation*, *sub-delegated legislation*, atau *soft law* adalah ragam sebutannya dalam kepustakaan hukum Inggris.²²

Keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies ermessen*.²³

Secara bahasa, *freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies*

¹⁸ A'an Edendi dan Freddy Poernomo, 2019, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 224.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Irwansyah, 2021, *Refleksi Hukum Indonesia*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 166.

ermessen berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan sehingga *freies ermessen* (*diskresionare*) 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.²⁴

Freies ermessen diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk.²⁵

Peraturan kebijakan adalah bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan itu dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal. Misalnya, instruksi menteri kepada pemeriksa pajak dan peraturan yang dikembangkan sehubungan dengan pemberian izin.²⁶

Peraturan kebijakan menjadi pedoman bagi pemerintah terutama di mana pemerintah memiliki kekuasaan diskresi yang luas. Dengan demikian, peraturan kebijakan membantu untuk mencegah tindakan

²⁴ *Ibid.*, hlm. 166-167.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 167.

²⁶ A'an Edendi dan Freddy Poernomo, *Op. cit.*, hlm. 228.

sewenang-wenang. Pada mulanya, peraturan kebijakan hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat ke dalam (internal). Namun, peraturan kebijakan cenderung diumumkan kepada publik melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi, sedangkan isinya kadang-kadang berasal dari praktik pemerintahan.²⁷ Peraturan kebijakan berbeda dari peraturan perundang-undangan atau peraturan yang mengikat umum. Peraturan kebijakan tidak dibuat berdasarkan pada kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan tetapi diterima dan diikuti oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang dalam melaksanakan kekuasaan diskresinya.²⁸ Peraturan kebijakan menetapkan bagaimana kekuasaan diskresi dilaksanakan.²⁹

Mengenai peraturan kebijakan, Colin Turpin dan Adam Tomkins menyatakan:

“Otoritas publik, khususnya menteri atau departemen pemerintah yang bertindak atas nama menteri, sering kali menggunakan aturan-aturan tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan untuk mengatur cara bagaimana mereka akan melaksanakan peraturan perundang-undangan atau kekuasaan diskresi lainnya. Ini adalah aturan-aturan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, bukan

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, hlm. 228-229

²⁹ *Ibid.*, hlm. 229.

hukum, dan pembuatan jenis aturan seperti ini pada umumnya digambarkan sebagai peraturan perundang-undangan semu.”³⁰

Ganz mengemukakan karakteristik peraturan kebijakan sebagai berikut.

- Menggunakan bahasa non teknis sehingga mudah dipahami oleh orang awam.
- Dokumen yang fleksibel dan oleh karena itu mudah untuk ditarik kembali dan digantikan yang baru.
- Dokumen sering dirancang untuk memastikan bahwa kepada mereka yang dituju untuk melaksanakan suatu kewenangan memiliki kesamaan cara dalam melaksanakan wewenang tersebut.
- Dokumen adalah manifestasi dari keyakinan bahwa untuk mencapai tujuan lebih baik menggunakan pendekatan persuasi dibandingkan dengan paksaan.
- Dokumen merupakan suatu kompromi yang dapat diterima antara membuat undang-undang atas suatu masalah tertentu atau tidak melakukan apa pun sama sekali.³¹

Sementara itu, menurut Craig, peraturan kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

- Badan/pejabat pemerintahan yang membuatnya tidak memiliki kewenangan yang tegas untuk membuat aturan. Kewenangan untuk membuat aturan itu karena diskresi yang dimiliki badan/pejabat pemerintahan.
- Status hukum dari aturan-aturan itu hanya dapat dideteksi atau dikenali dengan mengujinya dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dan interpretasi oleh pengadilan. Aturan ini misalnya, *Code* yang tidak memiliki akibat hukum secara langsung.
- Bahkan jika aturan-aturan itu tidak terkait dengan undang-undang, namun tetap memiliki konsekuensi hukum dalam dua hal. *Pertama*, diharapkan bahwa aturan itu tidak terlalu kaku pelaksanaannya sehingga dapat berkaitan langsung keadaan orang-orang tertentu. *Kedua*, keberadaan aturan itu mungkin sebagaimana kita lihat, menimbulkan hak publik untuk berkonsultasi, jika badan-badan publik berusaha untuk menarik kembali penerapan aturan tersebut.³²

Article 1:3 (4) GALA Belanda menetapkan definisi peraturan kebijakan sebagai peraturan umum, yang tidak menjadi peraturan yang mengikat umum, yang ditetapkan berdasarkan keputusan, mengenai keseimbangan kepentingan, penetapan fakta atau interpretasi undang-undang dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Menurut Carlo

³² *Ibid.*

Romano, berdasarkan ketentuan *Article 1:3 (4)* GALA Belanda tersebut, peraturan kebijakan memiliki unsur-unsur sebagai berikut.

- Keputusan. Keputusan tertulis oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang yang merupakan suatu perbuatan hukum publik.
- Berisi aturan umum. Pedoman kebijakan harus bersifat umum yang pada dasarnya berarti tidak ditujukan kepada satu atau sekelompok orang tertentu yang ditunjuk secara tegas.
- Tidak menjadi peraturan yang mengikat umum. Aturan memiliki akibat mengikat ketika menghasilkan akibat eksternal di luar dari badan yang mengeluarkan aturan tersebut. Hal ini sudah cukup untuk aturan yang mengikat umum bahwa ia memiliki akibat untuk peristiwa yang dapat diulang, dan bukan hanya ditujukan untuk kelompok tertentu, bahwa perbedaan itu sangat penting terkait dengan perlindungan hukumnya. Memang, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berurusan dengan peraturan yang mengikat umum, kecuali hukum membuat pengecualian.
- Diberlakukan dalam pelaksanaan wewenang pemerintahan. Dengan kata lain, peraturan kebijakan harus diterbitkan melalui kekuasaan diskresi dari badan-badan pemerintahan.³³

³³ *Ibid.*, hlm. 230-231.

Berpegang pada definisi tentang peraturan kebijakan sebagaimana telah diuraikan di atas, peraturan kebijakan pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut.

- Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.³⁴
- Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain.
- Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain.
- Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang dapat berlaku ke luar.³⁵
- Tidak ada ketentuan sanksi jika dilanggar (*lex imperfecta*).³⁶

³⁴ *Ibid.*, hlm. 231. Pengertian badan/pejabat pemerintahan harus dimaknai secara luas yaitu berdasarkan fungsinya bukan strukturalnya. Pejabat pada lembaga legislatif maupun yudisial pun dapat dikategorikan sebagai badan/pejabat pemerintahan ketika mereka melaksanakan fungsi di luar legislasi atau mengadili.

³⁵ *Ibid.* Misalnya surat edaran yang diterbitkan wali kota yang berisi perintah untuk mengibarkan bendera merah putih pada peringatan hari kemerdekaan tanggal 17 Agustus. Surat edaran ini berlaku ke luar untuk semua warga kota.

³⁶ *Ibid.* *Lex imperfecta* berkenaan dengan hukum tanpa gigi (*laws without teeth*) yaitu *laws that are devised in such a way that no remedy or sanction would be invoked following violation of a legal norm.*

Berdasarkan pengertian di atas dapat diambil pemahaman penting bahwa peraturan kebijakan bukanlah jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Jika misalnya, berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman maka yang dapat dilakukannya hanyalah menerbitkan peraturan kebijakan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.³⁷

Menurut A. Hamid S. Attamimi (1992: 3), persamaan dan perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan yakni sebagai berikut.³⁸

- Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan memiliki persamaan yakni bersifat umum dan abstrak, berlaku ke luar dan publik.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 231-232.

³⁸ Aminuddin Ilmar, *Op. cit.*, hlm. 150.

- Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yaitu:
 - Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara;
 - Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif);
 - Materi muatan peraturan perundang-undangan bersifat mendasar dalam mengatur tata kehidupan masyarakat seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang apabila perlu disertai dengan sanksi pidana dan sanksi pemaksa; dan
 - Materi muatan peraturan kebijakan berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan dalam arti “*beschikkingen*”, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat dan kewenangan membuat rencana (*plannen*).

2. Jenis Klasifikasi Peraturan Kebijakan

Menurut Robert Baldwin dan John Houghton, peraturan kebijakan meliputi bentuk-bentuk sebagai berikut.

- *Procedural rules*. Misalnya, aturan untuk pedoman atau petunjuk bagi permohonan lisensi untuk *The Gaming Board*, aturan penjara yang menetapkan aturan disiplin bagi narapidana, aturan atau petunjuk pelaksanaan berdasarkan *The Policy and Criminal Evidence Act 1984*, dan lain-lain.

- *Interpretative guides*, yaitu pernyataan atau pengumuman resmi dari suatu departemen atau badan-badan yang isinya menjelaskan bagaimana suatu aturan akan diinterpretasi atau diterapkan, pernyataan ukuran-ukuran yang harus diikuti, standar yang harus diterapkan atau pertimbangan yang harus diambil.
- *Instruction to officials*. Misalnya, berbagai macam Surat Edaran oleh Departemen Penjara (*Prison Departement Circulars*), *Standing Orders* (instruksi atau prosedur yang berlaku tetap atau sampai diubah atau dibatalkan), Surat Edaran *Home Office* (departemen pemerintah yang bertanggung jawab atas urusan imigrasi, pemberantasan terorisme, kepolisian, kebijakan tentang obat-obatan terlarang, dan terkait ilmu pengetahuan dan penelitian) kepada *Magistrate Court* (pengadilan tingkat paling rendah di mana perkara pidana dimulai) atau *Home Office Circulars to magistrates courts*, Surat Edaran *Home Office* kepada *Chief Constables* (pejabat kepala kepolisian di setiap teritorial angkatan kepolisian di Inggris Raya, kecuali *The City of London Policy* dan *The Metropolitan Police*) atau *Home Office Circulars to Chief Constables*.
- *Prescriptive/evidential rules*. Misalnya, *The Highway Code*, siapa yang melanggar dapat dipertimbangkan untuk dihadapkan di pengadilan dan *The Secretary of State's Code* tentang Tindakan Pencegahan berdasarkan *The Employment Act 1980* dan siapa

yang melanggar dapat dipertimbangkan untuk dihadapkan di pengadilan.

- *Commendatory rules*, yaitu terutama berisi rekomendasi untuk melakukan suatu tindakan tertentu. Misalnya, panduan yang diterbitkan *The Health and Safety Commission and Executive* yang memberikan saran-saran tentang bagaimana tujuan keselamatan dapat dicapai.
- *Voluntary codes*. Misalnya adalah *The City Code on Takeovers and Mergers* or the *Press Complaints Commission* (seperangkat aturan yang mengikat yang berlaku untuk perusahaan terdaftar di Inggris, misalnya yang diperdagangkan di Bursa Efek London). Biasanya aturan seperti itu dirancang untuk mencegah kevakuman peraturan oleh pemerintah.
- *Rules of practice, management or operation*.
- *Consultative devices and administrative pronouncements*. Misalnya, pernyataan yang mengundang agar memberikan komentar atas suatu rancangan atau kebijakan badan atau departemen tertentu.³⁹

Menurut Neil Parpworth, bentuk dari peraturan kebijakan meliputi:

- *circulars*;
- *code of guidance*;
- *codes of practices*;

³⁹ A'an Efendi dan Preddy Poernomo, *Op. Cit*, hlm. 232-233.

- *guidance notes*;
- *planning policy statements*; dan
- *planning policy guidance notes*.⁴⁰

Peraturan kebijakan yang mudah ditemui di masyarakat, misalnya surat edaran, instruksi, atau standar operasional prosedur (SOP), dan lain-lain. Jenis-jenis peraturan kebijakan itu memiliki pengertian dan format tata naskah dinas yang berbeda.⁴¹

Surat Edaran (*circular/circular letter/government circular*) diterbitkan oleh menteri, kepala lembaga pemerintah non kementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah, dan lain sebagainya. Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada halaman 14, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.⁴²

Menurut David Pollard, Neil Parpworth, dan David Hughes, surat edaran pada dasarnya adalah surat dari pemerintah kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, pendidikan, pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat dicetak dan disediakan untuk

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 233

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.* hlm. 234.

umum dengan diberikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang dimuat di situs departemen yang menerbitkannya.⁴³

Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya non yuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran digunakan untuk menjelaskan mengenai kebijakan dan peraturan secara lebih lengkap. Surat edaran memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu.⁴⁴

Instruksi berisi pernyataan yang berisi perintah atau penjelasan tentang bagaimana cara melakukan suatu tindakan tertentu.⁴⁵ Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mendefinisikan instruksi sebagai naskah dinas yang memuat perintah atau arahan untuk melakukan pekerjaan atau melaksanakan tugas yang bersifat sangat penting.⁴⁶ Di Indonesia, peraturan kebijakan yang berwujud instruksi dapat berupa Instruksi Presiden, Instruksi Menteri, Instruksi Gubernur dan Bupati/Wali kota, dan lain-lain.⁴⁷

Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

Birokrasi, SOP adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana, kapan harus dilakukan, di mana, dan oleh siapa dilakukan.⁴⁸

Pengertian lain SOP adalah menetapkan atau menentukan mengenai metode atau cara yang harus diikuti secara rutin atas pelaksanaan kegiatan/aktivitas yang telah ditetapkan atau dalam situasi yang ditetapkan.⁴⁹

3. Pengujian Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan atau *beleidsregels* sebenarnya adalah jenis tindak administrasi negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). *Beleidsregels* merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*). *Beleidsregels* berasal dari kewenangan diskresi yang pada umumnya digunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang.⁵⁰

Laica Marzuki menambahkan bahwa *beleidsregels* itu sendiri terdiri dari unsur-unsur berikut.⁵¹

- Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *freies ermessen* (*discretionary power*)

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 235.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Darda Syahrizal, 2013, *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara*, Medpress Digital, Jakarta, hlm. 76-77.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 77.

dalam bentuk tertulis yang setelah itu diumumkan ke luar guna diberlakukan kepada warga.

- Isi peraturan kebijakan dimaksud, pada dasarnya telah menjadi peraturan umum (*generale rule*) tersendiri. Jadi tidak sekadar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan atau *beleidsregels* itu. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namun tetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregels* merupakan perwujudan *freies ermessen* yang diberi bentuk tertulis.

Sampai saat ini, masih ada perdebatan di kalangan ahli hukum di Indonesia mengenai pemaknaan *beleidsregel* sebagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan dan peradilan mana yang berwenang melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut.⁵²

Dikarenakan sumber literatur minim dan tidak ada pengaturan jelas mengenai pengujian peraturan kebijakan. Namun, ada beberapa kasus tertentu yang dapat dijadikan rujukan bahwa peradilan telah menerima kasus pengujian peraturan kebijakan dalam yurisdiksinya, yaitu PTUN atau Pengadilan Negeri dengan penjelasan sebagai berikut.

⁵² <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

1. PTUN

Cara menguji peraturan kebijakan yang pertama adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sengketa yang dibawa ke PTUN harus diperhatikan subjek yang digugat dan objek yang dipersengketakan.⁵³

Sebagai subjek, instansi dalam naungan pemerintah seperti sekolah negeri, kampus negeri dapat dikategorikan sebagai badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan.⁵⁴ Sehingga, subjek yang bisa digugat di PTUN adalah penyelenggara negara yakni setiap unit yang melaksanakan urusan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.⁵⁵

Sedangkan objek yang diujikan adalah KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) yang dikeluarkan oleh pejabat yang bersangkutan dan dirasa merugikan. Meskipun dalam UU PTUN, keputusan merupakan tindakan yang bersifat konkret, individual, dan final.⁵⁶ Namun pengertian ini telah diperluas oleh UU 30/2014.⁵⁷

⁵³ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁵⁴ Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dikutip dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁵⁵ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁵⁶ Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dikutip dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁵⁷ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

Perluasan makna dalam pembahasan yang dimaksud adalah KTUN harus dimaknai berasal dari badan/pejabat di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya serta bersifat final dalam arti luas.⁵⁸

Berdasarkan sifat norma yang umum dan abstrak serta dikeluarkan oleh penyelenggara negara, maka peraturan kebijakan (peraturan kepala sekolah, peraturan rektor) dapat diujikan ke PTUN karena peraturan kebijakan diartikan sebagai “keputusan yang bersifat final dalam arti luas” berdasarkan perluasan makna KTUN.⁵⁹

Peraturan kebijakan yang tidak berdasarkan atribusi dan delegasi dari peraturan perundang-undangan memiliki dasar pengujian tersendiri. Dasar atau “batu uji” yang dapat digunakan adalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) karena dasar mengeluarkan peraturan kebijakan adalah diskresi⁶⁰ dan peraturan perundang-undangan.⁶¹

Meskipun tidak berdasarkan atribusi dan delegasi, namun hal yang diatur oleh peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada. Contoh kasus misalnya dalam Putusan PTUN Nomor 217/G/2018/PTUN.JKT. Pada kasus ini Wadah Pegawai

⁵⁸ Pasal 24 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dikutip dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁵⁹ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶⁰ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶¹ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

KPK mengujikan Surat Keputusan Pimpinan KPK tentang Mutasi Pegawai. Surat Keputusan tersebut adalah peraturan yang dikeluarkan pimpinan KPK dan mengandung norma hukum yang bersifat umum dan abstrak.⁶²

2. Pengadilan Negeri

Cara lain untuk menguji peraturan kebijakan adalah dengan mengajukan gugatan PMH (Perbuatan Melawan Hukum). Perbuatan yang dilakukan suatu organisasi atau melalui kepala organisasi yang mengeluarkan peraturan non peraturan perundang-undangan yang melanggar hukum dan menimbulkan kerugian dapat dikategorikan sebagai PMH.⁶³

Menurut Rosa Agustina, PMH memiliki beberapa persyaratan yakni bertentangan dengan kewajiban yang berlaku, bertentangan dengan hak subjektif orang lain, bertentangan dengan kesusilaan, atau bertentangan dengan kepatutan dan ketelitian.⁶⁴

Akan tetapi, ada pula pendapat yang menyatakan pembatasan melalui Peraturan Mahkamah Agung 2/2019 yang mengatur PMH yang dilakukan badan/pejabat pemerintahan merupakan

⁶² <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶³ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶⁴ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta: Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2003, hlm. 17. Periksa <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

kewenangan absolut PTUN.⁶⁵ Namun, perlu diperhatikan secara jeli bahwa pembatasan MA adalah MH yang dilakukan pemerintah hanya ketika tindakan pemerintah untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan bersifat konkret dalam rangka penyelenggara pemerintahan.⁶⁶

Dari pembatasan ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa peraturan kebijakan yang memiliki norma umum dan abstrak tidak termasuk dalam pembatasan perkara yang diujikan ke PTUN. Sehingga peraturan kebijakan dapat diujikan ke Pengadilan Negeri.⁶⁷

Contoh kasus misalnya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 374/PDT.G/LH/2019/JKT.Pst dengan amar putusan memenangkan Penggugat atas Tergugat yakni Presiden, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, dan Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten, serta Gubernur Jawa Barat.⁶⁸

⁶⁵ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Periksa <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶⁶ Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Periksa <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶⁷ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁶⁸ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijakan-lt5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

Hakim memutus untuk memenangkan gugatan PMH karena pemerintah tidak melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jika dinormalkan, perbuatan pemerintah dengan tidak bertindak termasuk dalam melanggar peraturan. Sikap diam pemerintah yang berdampak luas ke masyarakat dapat diartikan sebagai tindakan pemerintah yang memiliki norma yang umum dan abstrak.⁶⁹

Sehingga perbuatan penyelenggara negara dengan mengeluarkan peraturan kebijakan yang melanggar peraturan perundang-undangan dan merugikan dapat pula diajukan melalui gugatan PMH.⁷⁰

Menurut Bagir Manan, mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, bahwa *beleidsregels* merupakan jenis peraturan yang tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan sehingga peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*), karena memang tidak akan ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar keputusan membuat peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi negara yang bersangkutan untuk membuat peraturan perundang-undangan (baik karena secara umum tidak berwenang maupun karena yang bersangkutan tidak berwenang mengatur). Selanjutnya dikatakan

⁶⁹ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijaksanaan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

⁷⁰ <https://www.hukumonline.com/klinik/a/ke-mana-bisa-melakukan-pengujian-peraturan-kebijaksanaan-1t5f4b669c17662>, diakses pada tanggal 03 Januari 2023.

bahwa pengujian terhadap peraturan kebijakan batu ujinya lebih diarahkan pada asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.⁷¹

B. AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik)

1. Pengertian AUPB

Asas dalam istilah asingnya adalah "*beginsel*", asal dari perkataan "*begin*" artinya permulaan atau awal. Dengan demikian, asas adalah mengawali atau yang menjadi permulaan "sesuatu". Dalam hal ini asas adalah permulaan sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berpikir dan berpendapat.⁷²

AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik) merupakan perkembangan dari istilah dalam bahasa Belanda yakni *Algemeen Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau disingkat ABBB. Prinsip ini dikenal sebagai "*The Principal of Natural Justice*" atau "*The General Principles of Good Administration*" di Inggris. Adapun di Belgia dikenal dengan istilah "*Algemeen Rechtsbeginselen*" dan di Jerman dinamakan "*Algemeen Grundsätze der Ordnungsgemäßen Verwaltung*" serta di Perancis dinamakan sebagai "*Lex Principaux Generaux dua Droit Countumier Publique*".⁷³ Sejak munculnya konsep negara hukum *welfare state*, maka AUPB sudah mulai berkembang dari Belanda.⁷⁴

⁷¹ Darda Syahrizal, *Op. cit.*, hlm. 78.

⁷² Ishaq, 2017, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 104.

⁷³ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 63.

⁷⁴ Anwar (dkk.), 2021, *Teori dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara*, Yayasan Penerbit Muhammad Zaini, Aceh, hlm. 65.

Konsep ABBB mulai berkembang dalam literatur Belanda pada abad ke-19.⁷⁵

Pada awalnya Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL). Menurut Philipus M. Hadjon, asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPL bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa AAUPL adalah asas-asas hukum tidak tertulis dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.⁷⁶

Terkait dengan AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik) pada dasarnya memiliki definisi sebagaimana yang juga ditegaskan dalam Pasal 1 angka 17 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut.

“Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 66.

⁷⁶ Mhd Taufiqurrahman, 2021, *Hukum Administrasi Negara di Indonesia*, Literasi Nusantara Abadi, Malang, hlm. 58.

Jazim Hamidi dalam penelitiannya menemukan pengertian AAUPB sebagai berikut.

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat;
- d. Sebagian asas yang ada sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.⁷⁷

Di kalangan penulis HAN di Indonesia terdapat perbedaan penerjemahan *algemene beginselen van beoorlijk bestuur* terutama menyangkut kata *beginselen* dan *beoorlijk*. Kata *beginselen* ada yang menerjemahkan dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas. Sedangkan kata *beoorlijk* diterjemahkan dengan *yang sebaiknya, yang*

⁷⁷ Ridwan HR., 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 234-235.

baik, yang layak, dan yang patut. Dengan penerjemahan ini *algemen beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya. Soehardjo menerjemahkan *beginselen* dengan dasar-dasar, lalu ia menggunakan istilah dasar-dasar pemerintahan yang baik. Menurutnya, sengaja dipilih kata “dasar” karena mempunyai arti lebih dekat atau terkait dengan peraturan atau ketentuan sehingga secara langsung dapat dihubungkan baik dalam penafsiran, pelaksanaan dan pengujian (*toetsing*) peraturan hukumnya.⁷⁸ Istilah dasar-dasar atau prinsip-prinsip juga digunakan oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja.⁷⁹ Istilah yang paling banyak digunakan sebagai penerjemahan dari *beginselen* adalah asas-asas. Adapun untuk kata *behoorlijk*, yang menerjemahkan dengan yang baik adalah Indroharto, Amrah Muslimin, Paulus E. Lotulung, Muchsan, dan lain-lain. Sedangkan yang menerjemahkan dengan yang layak adalah Ateng Syafrudin, Sjachran Basah, Philipus M. Hadjon, Laica Marzuki, Bagir Manan, dan lain-lain. SF. Marbun dalam buku sebelumnya menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik,⁸⁰ kemudian menggunakan istilah “yang patut” dengan alasan bahwa pada kata patut di dalamnya terkandung pengertian baik dan layak.⁸¹

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 232-233.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 233.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

Dalam bahasa Belanda istilah “*behoorlijk*” berarti *betamelijk* dan *passend*,⁸² yaitu baik, pantas, patut, cocok, sesuai, dan layak. Di samping itu, juga berarti *fatsoenlijk*, *betamelijk wijze*,⁸³ yakni sopan dan terhormat, tata cara yang pantas dan sopan. Dengan mengacu kepada kata asal *behoorlijk* ini yang semuanya menunjukkan kata sifat dan berarti ada yang disifati, yaitu *bestuur*, maka penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi asas-asas umum pemerintahan yang baik kiranya lebih sesuai dari segi kebahasaan.⁸⁴

Pemahaman terhadap AAUPB tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan di samping dari segi kebahasaan karena asas ini muncul dari proses sejarah sebagaimana tersebut di atas. Terlepas dari kenyataan bahwa kemudian AAUPB ini menjadi wacana yang dikaji dan berkembang di kalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan dan interpretasi yang beragam guna pemahaman awal kiranya diperlukan pengertian dari konteks kebahasaan dan kesejarahan.⁸⁵

Berdasarkan interpretasi oleh L.P. Suetens, pengadilan dalam menerapkan hukum positif wajib mengikuti aturan hukum publik berupa ABBB yang dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (AUPB). Kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber formal hukum dalam hukum administrasi meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis identik dengan

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 234.

⁸⁵ *Ibid.*

prinsip-prinsip AUPB tersebut sehingga Pejabat TUN (Tata Usaha Negara) dalam menjalankan pemerintahannya wajib berpedoman pada ABBB.⁸⁶

Dalam praktik dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, secara yuridis mengikat penyelenggara negara untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Setiap badan atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tanggung jawabnya wajib melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perspektif tata kelola pemerintahan.⁸⁷

2. Sejarah Perkembangan AUPB

Sejak dianutnya konsep *welfare state* yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan melainkan berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *freies ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement*

⁸⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op. cit.*, hlm. 63.

⁸⁷ Dina Susiani, 2019, *Hukum Administrasi Negara*, CV. PUSTAKA ABADI, Jember, hlm. 93.

de pouvoir, maupun dalam bentuk *willekeur* yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan hilangnya hak-hak asasi warga negara. Guna menghindari atau memperkecil terjadinya benturan tersebut, pada 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada 1950 komisi de Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁸⁸ Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara komisi de Monchy dengan pemerintah yang menyebabkan komisi ini dibubarkan pemerintah. Kemudian muncul komisi van de Greenten yang juga dibentuk pemerintah dengan tugas yang sama dengan de Monchy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.⁸⁹

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 230-231.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 231-232.

Agaknya pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di kalangan pejabat dan para pegawai pemerintahan di Nederland terhadap AAUPB karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian de Monchy ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan Raad van State dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak dengan mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang telah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Nederland.⁹⁰

Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 232.

seluruhnya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan.⁹¹

Penyelenggaraan pemerintahan di negara maju tentu berbeda dengan negara berkembang. Beberapa faktor penting memberi pengaruh yaitu cara berpikir yang mengutamakan kualitas pelayanan, transparansi, integritas, kapasitas pengembangan kemampuan dan didukung oleh hal lain bersifat non-teknis tetapi sangat menunjang terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan warga.⁹² Kebijakan yang dilaksanakan pun tetap harus berdasarkan AUPB dan peraturan perundangan yang berlaku.⁹³

Perkembangan AUPB dapat dibagi dalam 3 fase. Fase pertama adalah bahwa secara historis penggunaan AUPB sudah berlangsung sejak lama. Penggunaan AUPB tidak didasarkan pada landasan hukum dalam bentuk normatif yaitu undang-undang atau peraturan perundangan lainnya, namun lebih diutamakan berdasarkan konsep, doktrin, kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara.⁹⁴

⁹¹ Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama, "Peran PTUN dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)", *Mimbar Hukum*, Volume 30 Nomor 2, Juni 2018, hlm. 280.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

Pada fase kedua, normalisasi AUPB pertama kali dilakukan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ditegaskan bahwa pembentukan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bagian atau sub sistem dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi dan nepotisme. Fungsi AUPB adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi, sebenarnya tidak mengatur sama sekali mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang menjadi urat nadi pelaksanaan pelbagai fungsi dan tugas pemerintah.⁹⁵

Fase ketiga adalah setelah Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama kali mengatur mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD NRI 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting terkait penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, AUPB, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronik, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan oleh

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 280-281.

Pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legislasi dokumen, sanksi administrasi diatur secara jelas.⁹⁶

AUPB berhubungan dengan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat yang secara aktif berpartisipasi dengan mengutamakan persamaan hak dan prinsip negara hukum. Masyarakat menyadari bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus mengutamakan persamaan di depan hukum, perlindungan hukum serta kepastian hukum. Peran aktif masyarakat modern dapat dilakukan melalui proses pembuatan hukum dan penegakan hukum yaitu dengan memberikan informasi, kerja sama, serta prinsip keterbukaan. Dikemukakan oleh Gio ten Berge bahwa ada pergeseran untuk menyeimbangkan hak dan kewajiban warga negara sehingga hal ini terkait dengan masyarakat modern yaitu tuntutan pemerintahan yang transparan untuk menyelenggarakan kerja sama. Kebutuhan akan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan cepat terlihat sudah menjadi tuntutan masyarakat modern yang tentu saja berbeda dengan masyarakat sebelum timbul arus modernisasi dan globalisasi.⁹⁷

3. Fungsi AUPB

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum (*verhoogde*

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 281.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 283.

rechtsbescherming) bagi warga negara dari tindakan pemerintah. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah (*Als toetsingsgronden in de rechtspraak en het beroep. Naast toetsingsgronden en in het verlengde daarvan zijn de abbb ook ongeschreven rechtsnormen voor het bestuursoptreden*).⁹⁸ J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa “*Beginnelsen van behoorlijk bestuur komt men tegen in twee varianten, namelijk als toetsingsgrond voor de rechter en als instructienorm voor een bestuursorgaan.*”⁹⁹ Kita menemukan abbb (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dalam dua varian yaitu sebagai dasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut.

- Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 238-239.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 239.

negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.

- Bagi warga masyarakat sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
- Bagi Hakim TUN dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.
- Bagi Hakim TUN dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat TUN.
- Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi bada legislatif dalam merancang suatu undang-undang.¹⁰⁰

Berkenaan dengan adanya suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang bersifat bebas (diskresi), maka tolok ukur pengujian yang dapat dilakukan terhadap tindakan atau perbuatan pemerintahan yang bebas tersebut yaitu dengan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Dalam kepustakaan hukum administrasi asas-asas umum pemerintahan yang baik itu terbagi dalam dua bagian, yakni asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat materiel.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Aminuddin Ilmar, *Op. cit.*, hlm. 204.

Menurut P. Nicolai (1985: 148) bahwa terdapat perbedaan antara asas-asas yang bersifat prosedural dan materil di mana asas tersebut penting untuk perlindungan hukum (*een onderscheid tussen procedurele en materiele beginselen van behoorlijk bestuur is relevant voor de rechtsbescherming*). Asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan keputusan atau ketetapan pemerintahan. Dengan kata lain, asas-asas tersebut berkaitan dengan cara atau prosedur pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah seperti asas kecermatan bertindak (*zorgvuldigheidbeginsel*), di mana pemerintah dituntut untuk bertindak atau berbuat cermat dalam mengambil atau membuat suatu keputusan atau ketetapan dengan melalui suatu persiapan yang cermat. Selain itu, asas permainan yang layak (*fair-play beginsel*) yang menuntut pemerintah untuk secara *fair* dalam mengambil tindakan atau perbuatan tersebut.¹⁰²

Menurut Indroharto (1992: 35), asas-asas yang bersifat formal dalam pembentukan keputusan atau ketetapan pemerintahan merupakan asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari pembentukan suatu keputusan atau *beschikking* tersebut. Oleh karena itu, berkaitan pula dengan segi lahiriah dari suatu pembuatan atau pembentukan keputusan pemerintahan atau *beschikking*, dan tidak hanya meliputi

¹⁰² *Ibid.*

asas-asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan, akan tetapi berkaitan pula dengan asas-asas pertimbangan (*motivering*) serta susunan keputusan pemerintahan tersebut. Adapun asas-asas yang bersifat materiil tampak pada isi dari keputusan pemerintahan tersebut, seperti: asas kepastian hukum, persamaan, larangan berbuat sewenang-wenang, dan larangan penyalahgunaan kewenangan.¹⁰³

Telah disebutkan pula bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses atau praktik pemerintahan sehingga keberadaan asas-asas tersebut akan terus mengalami perkembangan seiring dengan berkembangnya praktik penyelenggaraan pemerintahan. Dalam berbagai kepustakaan hukum administrasi disebutkan dan dijelaskan secara rinci beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik atau layak yang umumnya dapat menjadi pegangan atau panduan dalam menilai praktik penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan yang bersifat bebas (diskresi).¹⁰⁴

4. Jenis Klasifikasi AUPB

Crince Le Roy dalam rangkuman kuliahnya pada penataran lanjutan Hukum Tata Usaha Negara Tata Pemerintah di Fakultas Hukum Airlangga tahun 1978 mengemukakan 11 butir asas pemerintah yang

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 204-205.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 205.

layak (*principle of good administration*) yang perinciannya sebagai berikut.

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*).
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*).
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*).
4. Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of motivation*).
5. Asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*).
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*).
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition on arbitrariness*).
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*).
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).
12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*).

13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).¹⁰⁵

Mengenai jenis klasifikasi dari AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik) dalam hukum positif Indonesia diuraikan dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut.

“AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.”.

Adapun penjelasan yang terperinci atas masing-masing jenis AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik) sebagaimana yang disebutkan di atas adalah sebagai berikut.

¹⁰⁵ Riawan Tjandra, 2019, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 177-178.

a. Asas Kepastian Hukum

Aspek kepastian hukum dalam arti materiel dan formal merupakan bagian dari asas kepastian hukum. Adanya kepastian perlindungan atas hak-hak warga dan dipenuhinya harapan-harapan yang telah ditumbuhkan oleh organ pemerintah merupakan sesuatu yang ditekankan dalam aspek kepastian hukum dari arti materiel. Dalam buku *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*, menurut Prof. Kuntjoro Purbopranoto¹⁰⁶ bahwa dihormatinya hak seseorang yang telah diperoleh berdasarkan suatu keputusan pemerintah dikehendaki oleh asas kepastian hukum sehingga setiap keputusan yang dibuat oleh Pemerintah tidak untuk dicabut kembali kecuali terdapat hal-hal penting yang dijadikan dasar penarikan kembali serta hal ini harus dibuktikan melalui proses peradilan yang sah. Terdapat suatu bentuk contoh kasus di Belanda bahwa sebuah tindakan organ pemerintahan yang ternyata tidak sesuai dengan panduan kebijakan resmi yang diumumkan berupa larangan untuk menggunakan panduan kebijakan internal yang membawa kerugian pada para pihak terkaitnya.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op. cit.*, hlm. 66.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.”.

b. Asas Kemanfaatan

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.”.

Kemanfaatan pada dasarnya merupakan hal yang paling utama pada sebuah tujuan hukum sebagaimana yang diuraikan

dalam pelajaran ilmu hukum. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai bilamana ditinjau dari fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia.¹⁰⁸ Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), guna atau faedah merupakan makna dari kata "manfaat".¹⁰⁹

Kemanfaatan memiliki peran yang penting dalam konteks pemerintahan, sebab apakah pemerintahan yang dijalankan memiliki kemanfaatan bagi masyarakat atau tidak itu berkaitan dengan tujuan pemerintahan. Jadi, untuk menyejahterakan rakyat maka asas ini menjadi sangat penting bila dikaitkan dengan posisi pemerintahan yang memiliki tugas dan tanggung jawab.¹¹⁰

c. Asas Ketidakberpihakan

Yang dimaksud dengan "asas ketidakberpihakan" berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf c UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah "asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif."

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 68.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 68-69.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 69-70.

Adapun asas ketidakberpihakan/tidak diskriminatif menurut UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan pemahaman bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil dan tidak diskriminatif dari negara atau pemerintah. Hak atas pelayanan yang adil dan tidak diskriminatif ini harus dilindungi dan dihormati oleh negara demi mewujudkan tegaknya keadilan dan kepastian hukum dalam pelayanan publik.”¹¹¹

d. Asas Kecermatan

Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.”.

Terdapat tuntutan dari asas kecermatan bagi badan pemerintahan agar memeriksa seluruh fakta yang relevan

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 70.

secara teliti sehingga dapat memberikan pertimbangan yang baik. Dapat dikatakan "tidak cermat" bilamana ada fakta-fakta penting yang kurang diteliti. Badan pemerintah tidak boleh dengan mudah menyimpang terhadap nasihat yang diberikan apalagi dalam panitia penasihat tersebut duduk ahli-ahli dalam bidang tertentu dan hal ini yang dipertegas dalam konsep dari asas ini.¹¹²

Suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan pemerintahan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang cermat/valid. Adapun maksud dari kelengkapan dokumen ini adalah untuk mendukung keabsahan dan/atau pelaksanaan suatu penetapan/keputusan. Probabilitas kesalahan keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan dapat diminimalkan bilamana terdapat pemeriksaan secara cermat terhadap semua dokumen dan informasi.¹¹³

Mengandaikan suatu sikap bagi para pengambil keputusan untuk senantiasa selalu bertindak hati-hati yaitu dengan cara mempertimbangkan secara komprehensif mengenai segenap aspek dari materi keputusan agar tidak

¹¹² *Ibid.*, hlm. 70.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 70-71.

menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat merupakan hal yang ditegaskan dalam asas kecermatan (*carefulness*) ini.¹¹⁴

Bila fakta-fakta penting kurang diteliti oleh badan pemerintahan dan tidak memasukkan pula seluruh kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya sebelum mengambil suatu ketetapan, maka itu berarti tidak cermat. Kalau pemerintahan secara keliru tidak memperhitungkan kepentingan pihak ketiga itu pun berarti tidak cermat. Asas kecermatan mensyaratkan untuk teliti dalam mengeluarkan suatu ketetapan.¹¹⁵

e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf e UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.”.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 71.

¹¹⁵ *Ibid.*

Definisi dari "penyalahgunaan wewenang" dalam hukum administrasi dapat dimaknai dalam 3 (tiga) hal yaitu sebagai berikut (Jean Rivero dan Waline):

- a. Melakukan tindakan-tindakan yang tidak selaras dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok;
- b. Terdapat penyimpangan dalam pelaksanaan tindakan pejabat pemerintahan dari sisi pencapaian tujuan dasar apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain meskipun ditujukan untuk kepentingan umum;
- c. Menggunakan prosedur yang tidak sesuai dengan prosedur yang ideal.¹¹⁶

Detournement de pouvoir merupakan istilah Belanda yang mendefinisikan perbuatan menyalahgunakan wewenang yang diberikan. Wewenang yang seharusnya digunakan sebagaimana mestinya, namun tidak dipergunakan berdasarkan hukum.¹¹⁷

Bilamana merujuk pada interpretasi yang dikemukakan oleh Paulus Effendie Lotulung (1993: 15-16), definisi dari

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 71.

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 71-72.

detournement de pouvoir dalam yurisprudensi Perancis terdiri atas 3 (tiga) macam penyimpangan, yakni: *pertama*, “pejabat tersebut telah mengeluarkan suatu *beschikking* dengan tujuan yang sama sekali tidak berdasarkan pada kepentingan umum”. *Kedua*, “pejabat telah mengeluarkan *beschikking* dengan berdasarkan kepentingan umum, tetapi bukannya kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam peraturan yang bersangkutan melainkan kepentingan umum lain dan berbeda serta hal ini benar-benar terjadi suatu penyimpangan tujuan kepentingan umum”. *Ketiga*, “pengeluaran *beschikking* oleh seorang pejabat yang dengan sengaja telah menggunakan prosedur lain daripada apa yang telah ditentukan dalam peraturannya”.¹¹⁸

f. Asas Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf f UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 74.

tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.”.

Dalam sistem pemerintahan terkhusus pada konteks demokrasi, pelayanan yang terbuka dan memadai akan berpengaruh positif terhadap pemerintahan tersebut. Jadi, harus dipastikan terlebih dahulu apakah suatu pemerintahan itu dijalankan secara terbuka atau tidak sebagai upaya untuk mendorong pemerintahan yang demokratis.¹¹⁹

Terdapat kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan tanggapan/kritik serta penilaian terhadap pemerintah dalam menjalankan wewenangnya. Berhubung memperoleh informasi adalah hak bagi masyarakat yang dijamin dengan undang-undang, maka pemerintah selaku pihak berwenang harus mampu menyampaikan berbagai informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Di sisi lain, informasi yang disampaikan haruslah yang mengandung kebenaran serta pemerintah harus menyampaikannya secara ikhlas kepada masyarakat.¹²⁰

g. Asas Kepentingan Umum

Bagian dari dorongan kepada pemerintah untuk selalu mengedepankan kepentingan rakyat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemerintah dalam menjalankan

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 68.

¹²⁰ *Ibid.*

kewajibannya harus mendahulukan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi dan kelompok pada hakikatnya merupakan definisi dari asas ini.¹²¹

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” berdasarkan Penjelasan atas Pasal 10 ayat (1) huruf g UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.”.

h. Asas Pelayanan yang Baik

Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, dijalankan sesuai dengan SOP (Standar Operasional Prosedur), standar biaya yang jelas, dan yang pasti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sebagai definisi dari asas pelayanan yang baik.¹²²

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” berdasarkan Pasal 10 ayat (1) huruf h UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya

¹²¹ *Ibid.* hlm. 67.

¹²² *Ibid.*, hlm. 74.

yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”.

C. Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021 tentang Pembatasan Kegiatan Bepergian ke Luar Daerah dan/atau Cuti bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara Selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Lingkup Pemerintah Kab. Bone

Terkait dengan Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021, pada dasarnya dibuat sebagai “tindaklanjut atas Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pembatasan Kegiatan Bepergian ke Luar Daerah dan/atau Cuti bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara Selama Hari Libur Nasional Tahun 2021 dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).”. Hal ini ditegaskan pada halaman pertama dari surat edaran bupati tersebut. Tidak ada satu pun ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan kewenangan untuk membuat Surat Edaran Bupati Bone Nomor: 800/1270/VII/BKPSDM/2021.

Pandemi Covid-19 termasuk dalam “keadaan darurat” yang dihadapi oleh Pemerintah dan masyarakat Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Poin Pertama dan Kedua Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) yang

berbunyi “Menetapkan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat” serta “Menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* di Indonesia yang wajib dilakukan upaya penanggulangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”.

Keputusan presiden ini dibuat atas dasar hukum Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236). Hal tersebut disebutkan pada bagian “mengingat” dari keputusan presiden ini.

Lingkup keberlakuan dari Surat Edaran Bupati Bone ini mencakup seluruh kecamatan dan dinas daerah yang terdapat di Kabupaten Bone. Adapun perincian dari masing-masing kecamatan dan dinas daerah tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 2.1

Daftar Kecamatan di Kabupaten Bone Sulawesi Selatan

No.	Kecamatan (Kabupaten Bone)
1.	Tanete Riattang
2.	Tanete Riattang Barat

3.	Tanete Riattang Timur
4.	Bengo
5.	Tellu Limpoe
6.	Amali
7.	Tellu Siattinge
8.	Lamuru
9.	Lappariaja
10.	Cenrana
11.	Cina
12.	Dua Boccoe
13.	Awangpone
14.	Barebbo
15.	Mare
16.	Ajangale
17.	Palakka
18.	Ulaweng
19.	Sibulue
20.	Salomekko
21.	Kahu
22.	Bontocani
23.	Kajuara
24.	Tonra

25.	Ponre
26.	Libureng
27.	Patimpeng

Sumber: <https://bone.go.id/2020/12/31/organisasi-perangkat-daerah-kabupaten-bone/>, diakses pada tanggal 03 dan 05 November 2022.

Tabel 2.2

Daftar Dinas dan Badan Daerah di Kabupaten Bone Sulawesi Selatan

No.	Dinas Daerah (Kabupaten Bone)
1.	Dinas Pendidikan
2.	Dinas Kesehatan
3.	Dinas Bina Marga Cipta Karya dan Tata Ruang
4.	Dinas Sumber Daya Air dan Bina Konstruksi
5.	Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan
6.	Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan
7.	Satuan Polisi Pamong Praja
8.	Dinas Sosial

9.	Dinas Ketenagakerjaan
10.	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
11.	Dinas Ketahanan Pangan
12.	Dinas Lingkungan Hidup
13.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
14.	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
15.	Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
16.	Dinas Perhubungan
17.	Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian
18.	Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah
19.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
20.	Dinas Kepemudaan dan Olahraga
21.	Dinas Kebudayaan
22.	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
23.	Dinas Perikanan
24.	Dinas Pariwisata

25.	Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan
26.	Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan
27.	Dinas Perdagangan
28.	Dinas Perindustrian
29.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
30.	Badan Keuangan dan Aset Daerah
31.	Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia
32.	Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah
33.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
34.	Badan Kesbangpol

Sumber: <https://bone.go.id/2020/12/31/organisasi-perangkat-daerah-kabupaten-bone/>, diakses pada tanggal 03 dan 05 November 2022.

Adapun Surat Edaran Bupati Bone ini terdiri dari 4 (empat) angka pembahasan. Pada angka 1 mengatur perihal pembatasan kegiatan bepergian ke luar daerah. Angka 2 menguraikan tentang pembatasan

cuti. Angka 3 membahas tentang upaya pencegahan penyebaran Covid-19. Angka 4 mengatur perihal disiplin pegawai.

Terkait dengan bunyi dari angka 1 (satu) pada Surat Edaran Bupati Bone tentang pembatasan kegiatan bepergian ke luar daerah adalah sebagai berikut.

“a. Pegawai Aparatur Sipil Negara **dilarang melakukan kegiatan bepergian ke luar daerah selama hari libur nasional tahun 2021**

dan pada hari-hari kerja lainnya pada minggu yang sama dengan hari libur nasional, baik sebelum dan/atau sesudah hari libur nasional.

b. Tanggal hari libur nasional untuk tahun 2021 sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf a ditetapkan dengan Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Ketenagakerjaan, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 642 Tahun 2020, Nomor 4 Tahun 2020, Nomor 4 Tahun 2020 tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2021 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan **Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Ketenagakerjaan, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 712 Tahun 2021, Nomor 1 Tahun 2021, Nomor 3 Tahun 2021.**

c. Larangan kegiatan bepergian ke luar daerah sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf a, dikecualikan bagi:

1. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang melaksanakan perjalanan ke luar daerah dalam rangka pelaksanaan tugas kedinasan yang telah memperoleh Surat Tugas yang ditandatangani oleh minimal Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (eselon II) atau Kepala Kantor Satuan Kerja; atau
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang dalam keadaan terpaksa perlu untuk melakukan kegiatan bepergian ke luar daerah dengan **terlebih dahulu mendapatkan izin tertulis dari Pejabat Pembina Kepegawaian di lingkungan instansinya.**

d. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang melaksanakan kegiatan bepergian ke luar daerah sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf c agar selalu memperhatikan:

1. Peta zonasi risiko penyebaran Covid-19 yang ditetapkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19;
2. Peraturan dan/atau kebijakan mengenai pembatasan keluar dan masuk orang yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah asal dan tujuan perjalanan;
3. Kriteria, persyaratan, dan protokol perjalanan yang ditetapkan oleh Kementerian Perhubungan dan Satuan Tugas Penanganan Covid-19; dan
4. Protokol kesehatan yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan.”.

Adapun bunyi dari angka 2 Surat Edaran Bupati Bone perihal pembatasan cuti adalah sebagai berikut.

“a. Pegawai Aparatur Sipil Negara **tidak mengajukan cuti pada saat sebelum dan/atau sesudah hari libur nasional** pada minggu yang sama dengan hari libur nasional.

b. Pejabat yang berwenang memberikan cuti tidak memberikan izin cuti bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara pada periode sebagaimana dimaksud pada angka 2 huruf a.

c. Dikecualikan dari hal yang disebutkan pada angka 2 huruf a dan huruf b, dapat diberikan:

1. Cuti melahirkan dan/atau cuti sakit dan/atau cuti karena alasan penting bagi Pegawai Negeri Sipil; dan
2. Cuti melahirkan dan/atau cuti sakit bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

d. Pemberian cuti sebagaimana dimaksud pada angka 2 huruf c dilakukan secara akuntabel sesuai dengan persyaratan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.”.

Adapun bunyi dari angka 3 Surat Edaran Bupati Bone tentang upaya pencegahan penyebaran Covid-19 adalah sebagai berikut.

“Pegawai Aparatur Sipil Negara wajib melaksanakan perilaku hidup bersih dan sehat serta menjadi pelopor dan contoh dalam menerapkan 5M dan 3T, yaitu:

- a. **menggunakan masker dengan benar** ketika berada atau berkegiatan di luar rumah tanpa terkecuali;
- b. **mencuci tangan** dengan sabun dan air mengalir;
- c. **menjaga jarak** dengan orang lain ketika melakukan komunikasi antar individu (*physical distancing*);
- d. **menjauhi kerumunan**;
- e. **membatasi mobilitas** dan interaksi;
- f. **Testing** atau pemeriksaan dini pada seseorang;
- g. **Tracing** atau pelacakan pada kontak terdekat pasien positif Covid-19; dan
- h. **reatment** atau perawatan yang dilakukan apabila seseorang terkonfirmasi positif Covid-19.”.

Mengenai isi dari angka 4 Surat Edaran Bupati Bone perihal disiplin pegawai adalah sebagai berikut.

“a. Pimpinan Perangkat Daerah/Unit Kerja agar memastikan Pegawai Aparatur Sipil Negara selalu menerapkan protokol kesehatan dan mengikuti hal-hal yang disebutkan dalam Surat Edaran ini.

b. Apabila terdapat Pegawai Aparatur Sipil Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 4 huruf a, diberikan

hukuman disiplin dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.

c. Melaporkan pelaksanaan Surat Edaran ini kepada Bupati Bone Cq. Kepala BKPSDM Kab. Bone yang disampaikan melalui *e-mail*: kinerjabkpsdm6@gmail.com paling lambat 2 (dua) hari kerja terhitung sejak tanggal tiap-tiap hari libur nasional, dengan format pelaporan sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Surat Edaran ini.”.