

SKRIPSI

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR
NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI TENTANG PEMBERIAN TUGAS
BELAJAR**

**THE POSITION OF MINISTER OF ADMINISTRATIVE AND BUREAUCRATIC
REFORM CIRCULAR LETTER OF LEARNING ASSIGNMENTS**



Oleh:

MUH. ABU RIZAL DARWIS

NIM. B11116115

**PROGRAM SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR
NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI TENTANG PEMBERIAN TUGAS
BELAJAR**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Pada
Program Studi Sarjana Ilmu Hukum*

**Disusun dan diajukan oleh:
MUH. ABU RIZAL DARWIS**

NIM. B11116115

**PROGRAM SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN SKRIPSI

**KEDUDUKAN SURAT EDARAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA
DAN REFORMASI BIROKRASI TENTANG PEMBERIAN TUGAS BELAJAR**

Disusun dan diajukan oleh

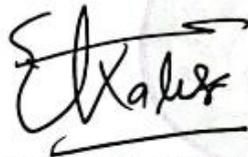
**MUH. ABU RIZAL DARWIS
B11116115**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Kamis, 13 JULI 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H
NIP 198205132009122001



Arini Nur Annisa, S.H., M.H
NIP 199206142019032036

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



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

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan Ini Menerangkan Bahwa Skripsi Dari:

Nama : Muh. Abu Rizal Darwis
Nomor Induk : B11116115
Departemen : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Tinjau Yuridis Kedudukan Surat Edaran MENPAN RB
Tentang Tugas Belajar Terhadap Perpres No. 12 Tahun
1961

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

Makassar, Juni 2023

Pembimbing I



Eka Merdekawati Diafar S.H., M.H.
NIP.198205132009122001

Pembimbing II



Arini Nur Annisa S.H., M.H.
NIP.199206142019032036



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 : MUH. ABU RIZAL DARWIS
N I M : B11118115
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN SURAT EDARAN MENPAN
RB TENTANG TUGAS BELAJAR TERHADAP PERPRES NO. 12
TAHUN 1981

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

Makassar, Juli 2023



PERNYATAAN KEASLIAN

NAMA : MUH. ABU RIZAL DARWIS
NIM : B11116115
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul: "Kedudukan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tentang Pemberian Tugas Belajar" adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 13 Juli 2023

MUH. ABU RIZAL DARWIS
METERAI TEMPEL
F1EBFAXG21753667

MUH. ABU RIZAL DARWIS
NIM. B11116115

ABSTRAK

MUH. ABU RIZAL DARWIS dengan NIM B11116115 dengan judul “*Kedudukan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tentang Pemberian Tugas Belajar*”. Dibawah bimbingan **Eka Merdekawati Djafar** sebagai Pembimbing I dan **Arini Nur Annisa** sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 menurut Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan pengaruh keberadaan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 terhadap Keberadaan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan, dokumen-dokumen hukum dan wawancara dengan narasumber. Data yang dikumpulkan oleh penulis diolah dengan deskriptif analitis. Semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini dijelaskan dan disinkronisasikan dengan teori-teori hukum yang relevan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan sumber informasi dan bahan hukum sekunder yaitu jurnal, dokumen, buku, tesis, dan artikel ilmiah.

Hasil dari penelitian ini adalah, 1. Surat edaran merupakan salah satu jenis peraturan dalam kelompok peraturan kebijakan. peraturan kebijakan merupakan peraturan perundang-undangan yang tidak mengikat. Surat Edaran Nomor 28 Tahun 2021, seharusnya diatur dengan peraturan perundang-undangan. 2. keberlakuan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 dan Surat Edaran Nomor 28 Tahun 2021 semuanya memiliki keberlakuan namun setelah beredarnya surat edaran dari Menpan Rb menjadi seperti tidak berlaku atau dianggap sudah tidak berlaku lagi karena sudah lama, karena adanya Surat Edaran Menpan Rb tersebut.

Kata kunci : Birokrasi, Peraturan kebijakan, Surat Edaran.

ABSTRAK

MUH. ABU RIZAL DARWIS with NIM B11116115 with the title “***The Position Of Minister of Administrative and Bureaucratic Reform Circular Letter of Learning Assignments***”. Under the guidance of **Eka Merdekawati Djafar and Arini Nur Annisa** .

This research aims to examine The Position Of Minister Of Administrative And Bureaucratic Reform Circular Letter Number 28 of 2021 in accordance with the Hierarchy of Legislation, and to find out the impact of its existence on Presidential Regulation Number 12 of 1961 concerning Granting Learning Assignments.

This research uses normative legal research methods and data collection methods, including literature studies, legal documents, and interviews with resource persons. The author processes the data collected through descriptive analytics. This research explains and synchronizes all laws and regulations relevant to the topic with appropriate legal theories. This research uses primary legal materials, namely laws, regulations, and information provided by resource persons, as well as secondary legal materials such as journals, documents, books, theses, and scientific articles.

The results show that circular letters belong to the group of policy regulations as one of its types. Policy regulations refer to non-binding laws and regulations. The laws and regulations should regulate Circular Letter Number 28 of 2021. Presidential Regulation No. 12/1961 and Circular Letter No. 28/2021 are still valid, although their validity is questionable due to the time lag after the Circular Letter of the Minister of Administrative Reform and Bureaucratic Reform No. 28/2021.

Keywords: Bureaucratic, Circular Letter, Regulation.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamualaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya kepada seluruh umat manusia. Tidak lupa sholawat serta salam, kita panjatkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad saw. beserta keluarga dan para sahabatnya, serta kepada para thabi'in dan ulama serta umatnya yang akan selalu setia mengikuti petunjuk-petunjuknya hingga ke akhir zaman.

Dengan segala limpahan kesejahteraan dan kesehatan kepada penulis sehingga penyusunan skripsi ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. Skripsi ini berjudul "Kedudukan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tentang Pemberian Tugas Belajar". Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, disebabkan oleh keterbatasan yang dimiliki penulis dalam pembuatan skripsi. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, kritik, saran dan koreksi dari pembaca sangat penulis harapkan untuk lebih menambah bobot ilmiah skripsi ini.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan dan saran dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah berpartisipasi

dalam pembuatan skripsi ini, baik secara akademis, moril maupun materil terkhusus kepada Kepada kedua Orang Tua Tercinta saya Alm. Muh. Darwis dan Alm. Hj. Rasidah yang telah melahirkan serta keluarga, saudara dan saudari saya yang telah merawat penulis hingga pencapaian yang penulis raih hari ini, jasa mereka sungguh tak terhitung jumlahnya dan penulis ucapkan banyak terima kasih sebesar-besarnya. Penulis juga ucapkan terima kasih kepada Ibu Eka Merdekawati Djafar ,S.H., M.H. selaku pembimbing utama penulis yang selama ini memberikan penulis begitu banyak pencerahan serta arahan yang membantu kemajuan penulisan skripsi ini, begitu pula kepada Ibu Arini Nur Annisa ,S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang jasanya begitu besar bagi penulis kami ucapkan terima kasih.

Selain itu, penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. beserta jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. beserta jajarannya;
3. Dr. Muh. Ilham Arisaputra ,S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar ,S.H., M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara;

5. Muhammad Zulfan Hakim ,S.H., M.H. dan Ariani Arifin ,S.H., M.H. selaku tim penilai yang memberikan masukan dan saran pada ujian Seminar Proposal sampai Ujian Skripsi.
6. Seluruh jajaran Dosen dan Asisten Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membekali ilmu yang berguna sejak memasuki bangku kuliah sampai dengan menjadi sarjana di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Staff dan karyawan Universitas Hasanuddin Makassar yang telah banyak memberikan bantuan berupa informasi mengenai perkuliahan dan proses penyelesaian studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
8. Saudara-Saudaraku BIGFAM BARLOP, Puspa Protagonista, Riska Apriana, Syawirah Mansyur,Riskayanti HR, Anif Laila Sahir, Muh. Haeril Hartani, Ahmad, Rezki Amelia, Riki Reski Handoko, Sri Nurhudayah, Nursyamsi, Ayu, Muh.Taufan, Nurasih Jamilah, Sri Hardianti dan yang tak bisa say sebutkan 1 per satu, terima kasih sudah mewarnai dunia perkuliahanku;
9. Abdul salam, yusril yusuf, Zulfahmi rasyak, ahmad, inno, Amelia Rizki Triana, A. Rezha Hidayat, Refki, Royan, Abd. Rahman, Angga, yandri, ihwan, reima, yuli, dan teman-teman yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan skripsi ini dan telah saling memberi dukungan selama beberapa bulan terakhir masa studi.

10. Seluruh teman-teman DIKTUM angkatan 2016 yang tidak sempat penulis tulis satu persatu yang senantiasa memberikan motivasi serta dukungan kepada penulis hingga penyelesaian skripsi ini.

Harapan penulis semoga segala bantuan, petunjuk, dorongan, dan pengorbanan yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang memungkinkan selesainya skripsi ini bernilai ibadah dan memperoleh imbalan yang berlipat ganda di sisi Allah Swt. Aamiin.

Makassar, Juli 2023

Penulis,

Muh. Abu Rizal Darwis

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	ii
PENGESAHAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Tinjauan Umum Surat Edaran	13
B. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan.....	14
1. Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Yang Baru Yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.....	16
2. Fungsi Dari Peraturan Perundang-Undangan	27
C. Tinjauan Umum Peraturan Kebijakan	29
D. Tinjauan Umum Pemberian Tugas Belajar Dan Izin Belajar	37
BAB III METODE PENELITIAN	42
A. Jenis penelitian	42
B. Pendekatan Penelitian	42
C. Sumber Bahan Hukum.....	43
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	45
E. Analisis Bahan	45

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	47
A. Kedudukan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 Di Tinjau Dari Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan	47
B. Pengaruh Keberadaan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 Terhadap Keberlakuan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961	59
BAB V PENUTUP	71
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran.....	72
DAFTAR PUSTAKA	74

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi pada dasarnya berkaitan erat dengan pelaksanaan pelayanan publik, karena salah satu tanggung jawab birokrasi adalah terselenggaranya pelayanan bagi publik. Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Milik Daerah dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.¹

Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan kenyataan. Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Kualitas pelayanan yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai kualitas pemerintah. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.²

¹ W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 189.

² *Ibid.*, hlm. 190.

Di masa lalu budaya birokrasi dan pelayanan publik Indonesia tercitra sangat buruk dan dikeluhkan oleh masyarakat. Masalah yang dipersoalkan seputar belum jelasnya dasar hukum layanan, syarat, sistem mekanisme, dan prosedur, jangka waktu penyelesaian dan biaya atau tarif, sampai pada maraknya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Ketidakjelasan pelayanan publik dirasakan pada semua instansi pusat sampai ke daerah dan pada semua bidang, terutama pada administrasi kependudukan, perizinan, kesehatan dan pendidikan.³ Kondisi tersebut pasti memiliki pengaruh pada penyusunan negara. Di sisi lain, kapasitas Indonesia untuk bersaing dengan negara lain telah jauh di bawah rata-rata.

Namun demikian, setelah beberapa waktu badan publik mulai memahami bahwa kebenaran SDM di badan publik dengan budaya regulasi seperti itu, baik di kantor pemerintah di pusat, di daerah maupun di iklim Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah harus diubah dengan cepat demi kemajuan bangsa dan negara. Kesungguhan badan publik dalam meningkatkan dan mengawasi SDM dimulai dari bagian peningkatan kapabilitas.

Keseriusan pemerintah dalam membenahan dan pengelolaan pegawai dan aparatu negara ditandai dengan disahkannya Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini diharapkan mampu menghasilkan

³ Lagat Parroha Patar Siadari, "*Proses Panjang Peningkatan Kualitas Nilai Pelayanan Publik di Indonesia*", dalam <https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/artikel--proses-panjang-peningkatan-kualitas-nilai-pelayanan-publik-di-indonesia>, pada tanggal 26 Agustus 2021, diakses pada 9 Juni 2023.

Pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, serta bebas dari intervensi politik. Pegawai Aparatur Sipil Negara juga dibekali dengan hak yang tercantum dalam ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yakni Pegawai Aparatur Sipil Negara berhak memperoleh:

- 1) Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- 2) Cuti;
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- 4) Perlindungan; dan
- 5) Pengembangan kompetensi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pemerintah terlihat mulai fokus untuk melakukan pembenahan terutama pada aspek kompetensi Pegawai Aparatur Sipil Negara. Pengembangan kompetensi dapat dilakukan melalui pendidikan, pelatihan, penataran dan seminar serta kegiatan lainnya yang mengarah pada peningkatan kualitas sikap dan atau perilaku (*attitude*), kemampuan (*skill*), dan pengetahuan (*knowledge*).⁴

Pelaksanaan peningkatan keterampilan juga harus dinilai oleh otoritas yang disetujui dan digunakan sebagai alasan pengaturan dan kemajuan karir. Kemajuan keterampilan sebagai pelatihan dilakukan untuk memperluas informasi dan kemampuan Aparatur Sipil Negara melalui sekolah konvensional sesuai pengaturan hukum.

⁴ Julaili Ismi, 2021, "Pengaruh Kompetensi Terhadap Kinerja Pegawai Kantor Kementerian Agama Wilayah Provinsi Riau", Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Riau, hlm. 2.

Selanjutnya, premis pelaksanaan ketentuan Pasal 211 ayat 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2017 tentang Administrasi Pegawai Negeri Sipil mengatur bahwa pengembangan kompetensi dilakukan dalam bentuk pendidikan formal melalui pemberian tugas mengajar. Sejarah peraturan perundang-undangan Indonesia mencatat bahwa pembagian tugas mengajar secara teknis diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pembagian tugas belajar. Penggunaan istilah “pemberian tugas belajar” bermakna bahwa pemerintahlah yang bertanggung jawab dan bertugas untuk menginisiasi dan mengupayakan peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia melalui penunjukan atau pengutusan belajar baik di dalam maupun ke luar negeri.

Mengenai siapa saja yang berhak diberikan tugas belajar dijelaskan pada Pasal (2) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar tersebut, tugas belajar diberikan kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Angkatan Bersenjata (saat ini Polri dan TNI), Pegawai Perusahaan Negara (Saat ini BUMN dan BUMD), atau kepada Pegawai Perusahaan Swasta (dengan maksud menambah keahlian dalam penyelenggaraan usaha-usaha pemerintah yang tertentu), untuk menuntut ilmu, mendapat didikan atau latihan keahlian, baik di dalam, maupun di luar negeri, dengan biaya negara atau biaya suatu pemerintah negara asing, suatu badan internasional, atau badan swasta asing. Dengan kata lain, pemberian tugas belajar sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden

Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar bukan hanya diperuntukkan untuk Pegawai Aparatur Sipil Negara saja, melainkan termasuk juga bagi pegawai perusahaan negara dan pegawai perusahaan swasta.

Melihat dari tahun ditetapkannya, Perpres ini sudah termasuk dalam kategori aturan yang "tua". Yang menjadi menarik dalam pembahasan Perpres No. 12/1961 tentang pemberian tugas belajar adalah tidak dilakukannya pengaturan dengan membuat aturan pelaksana di bawahnya (misalnya peraturan menteri atau peraturan kepala badan), namun lebih banyak melalui surat edaran menteri. Pemerintah ataupun menteri teknis terkait cenderung menerbitkan Surat Edaran Menteri ketimbang secara proaktif merekomendasikan pembuatan peraturan mandat penelitian dalam bentuk undang-undang yang setara atau peraturan yang lebih tinggi (regeling). Akan tetapi, implementasi perubahan dan pengembangan dilakukan melalui Surat Edaran Menteri.

Pasal 21 angka 1 Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar memperbolehkan dibentuknya peraturan pelaksanaannya, namun tidak menyebutkan secara spesifik bentuk peraturan pelaksanaannya. Disamping itu, dalam bagian Penjelasan Umum Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar dinyatakan bahwa Peraturan ini ditujukan untuk mencabut berbagai surat edaran yang pada waktu itu masih mengatur tentang pemberian tugas belajar dan

menyesuaikannya dengan keadaan pada waktu itu. Untuk itu, peraturan ini juga memuat pengaturan mengenai pemberian tugas belajar di luar negeri bagi pegawai perusahaan swasta. Kemudian, tugas belajar di dalam negeri yang selama ini diatur oleh masing-masing kementerian atau lembaga non-kementerian, pada peraturan ini pada dasarnya diatur sama dengan tugas belajar ke luar negeri dan hanya membedakan pada bagian-bagian yang sifatnya tidak dapat disamakan.

Hal yang terpenting dari uraian umum di atas adalah adanya “Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar dimaksudkan untuk mengakomodir berbagai macam Surat Edaran yang dikeluarkan oleh masing-masing kementerian, lembaga, badan dan instansi teknis lainnya yang mengatur mengenai pemberian tugas belajar”. Walaupun demikian, setelah dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar Hingga saat ini masih ditemukan Surat Edaran yang mengatur tentang pemberian Tugas Belajar dikeluarkan setiap kementerian, lembaga, badan, dan instansi teknis terkait lainnya.

Berikut adalah sejumlah surat edaran yang telah dikumpulkan dan digolongkan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi setelah disahkannya Perpres Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar antara lain seperti berikut:

- 1) Surat Edaran MENPAN (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara) Nomor: SE/18/M.PAN/5/2004 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Ijin Belajar bagi PNS;
- 2) Surat Edaran MENPANRB (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil;
- 3) Surat Edaran MENPANRB (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengembangan Kompetensi bagi Pegawai Negeri Sipil melalui Jalur Pendidikan;

Apabila diamati kemudian, ketiga Surat Edaran tersebut merupakan aturan yang saling terkait, dalam artian bahwa Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: SE/18/M.PAN/5/2004 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai Negeri Sipil diterbitkan untuk melaksanakan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar. Kemudian surat edaran tersebut dicabut dan digantikan oleh Surat Edaran MENPANRB Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil. Dan Surat Edaran itu kemudian diperbarui, dicabut dan digantikan dengan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengembangan Kompetensi bagi Pegawai Negeri Sipil melalui Jalur Pendidikan;

Substansi materi yang tertuang dalam Surat Edaran tentunya mengatur tentang tata cara pelaksanaan pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara (regeling). Sama halnya dengan yang diatur pada Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 mengenai pemberian tugas belajar namun dilakukan sedikit adaptasi dan perubahan sesuai dengan perkembangan dan kondisi saat ini.

Meskipun dengan berlakunya Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar dan dipertegas dalam Penjelasan Umum Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar menyatakan bahwa Peraturan ini diperuntukkan untuk mencabut berbagai surat edaran yang sampai saat itu masih mengatur masalah pemberian tugas belajar dan menyesuaikannya dengan keadaan, tetapi masih ada surat edaran tentang tugas belajar masih diakui eksistensinya tentang tugas belajar tersebut antara lain Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 tentang tugas belajar dan sudah dua kali mengalami perubahan yang difokuskan oleh penulis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 13 Tahun 2022 atas Perubahan kedua atas UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan Peraturan Presiden tercantum jelas yang berada satu tingkat dibawah peraturan pemerintah maka Surat Edaran bukan termasuk dalam kategori

peraturan perundangan-undangan, baik yang tercantum secara jelas di dalam hierarki maupun jenis peraturan perundang-undangan lain yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 13 Tahun 2022 atas Perubahan kedua atas UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Di sini permasalahannya adalah terdapat ketidakjelasan aturan yang seharusnya berlaku dan di jadikan padoman untuk pelaksanaan peraturan tentang tugas belajar.

Timbul lah tanda tanya besar bagi penulis maka bagaimanakah kedudukan surat edaran tersebut menurut hirarki perundang-undangan di indonesia setelah perpres ini disahkan?, dan apabila keberadaan surat edaran tersebut masih menjadi peraturan pelaksana tentang tugas belajar maka bagaimanakah keberadaan perpres ini dan keberlakuan surat edaran tersebut terhadap perpres ini?. Dari permasalahan di atas Maka dari itu penulis ingin melakukan penelitian terkait hal tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis mengangkat judul “Kedudukan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Tentang Pemberian Tugas Belajar” dengan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengembangan Kompetensi bagi Pegawai Negeri Sipil

melalui Jalur Pendidikan ditinjau dari Undang-Undang Peraturan Perundang-Undangan?

2. Bagaimanakah pengaruh keberadaan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 Terhadap Eksistensi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kedudukan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengembangan Kompetensi bagi Pegawai Negeri Sipil melalui Jalur Pendidikan ditinjau dari Undang-Undang Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk menganalisis pengaruh keberadaan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 Terhadap Eksistensi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar.

D. Manfaat Penelitian

Seperti hasil dari penelitian dan dari rumusan masalah , terdapat manfaat penelitian ini antara lain:

1. Secara Akademis

Dari segi keilmuan, karya ilmiah ini diharapkan dapat memberikan masukan teoritis atau kontribusi bagi pengembangan pengetahuan dan

wawasan lebih lanjut mengenai status dan efektifitas Undang-Undang Dasar, khususnya sistem dan surat edaran perundang-undangan.

2. Secara Praktis

Dari segi praktis, kajian ilmu hukum ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan dalam mengamati sistem pembentukan undang-undang. Dalam tulisan ini, penulis juga terlibat dalam mengkaji sejauh mana sistem pemberlakuan peraturan perundang-undangan serta penempatan dan efektivitas pemberitahuan dipertimbangkan.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Skripsi dengan judul “Pelaksanaan Tugas Belajar Pegawai Negeri Sipil Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Pegawai Negeri Sipil Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional”, ditulis oleh Tengku Adil Fitrah, dari Fakultas Hukum Universitas Islam Riau pada tahun 2021.

Dalam tulisan di atas Tengku Adil Fitrah mengangkat dua permasalahan, yakni mengenai pelaksanaan dan hambatan dalam pelaksanaan Tugas Belajar Pegawai Negeri Sipil Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Pegawai Negeri Sipil Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional. Sedangkan penulis

mengangkat permasalahan yaitu kedudukan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 menurut Hirarki Perundang-Undangan dan pengaruh keberadaan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 Terhadap Eksistensi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar.

2. Skripsi dengan judul “Keabsahan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963” ditulis oleh Desi Fitriyani dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, tahun 2022.

Skripsi tersebut mengangkat dua permasalahan yakni kedudukan dan keabsahan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963. Sedangkan penulis mengangkat permasalahan yaitu kedudukan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 menurut Hirarki Perundang-Undangan dan pengaruh keberadaan Surat Edaran MENPAN RB Nomor 28 Tahun 2021 Terhadap Eksistensi Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Surat Edaran

Surat edaran adalah sebuah surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi yang disampaikan kepada pihak-pihak tertentu di lingkup instansi, lembaga, atau organisasi. Secara umum, surat edaran ditujukan kepada pihak-pihak yang berada di dalam lingkup instansi atau lembaga tertentu, yang berisi perihal pemberitahuan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan ruang lingkup pekerjaan, Pemberitahuan kebijakan baru, instruksi kerja, perubahan peraturan dan lain sebagainya.⁵

Maria Farida menjelaskan bahwa biasanya sebuah surat edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka surat edaran tidak boleh menabrak apalagi menegasikan peraturan perundang-undangan.⁶

Undang-undang 13 Tahun 2022 atas Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak mengklasifikasi surat edaran sebagai jenis peraturan perundang-undangan (*regeling*) atau keputusan tata usaha negara

⁵ *Ibid.*

⁶Ali, "Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-Undangan", dari hukumonline.com/berita/a/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan-hol18765, 16 Maret 2018, diakses pada 31 Mei 2023.

(*beschikking*). Melainkan sebuah peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan perundang-undangan semu (*pseudo wetgeving*), yaitu produk hukum yang secara materil mengikat umum. Namun, keberadaannya bukan termasuk peraturan perundang-undangan, karena ketiadaan wewenang pembentuk untuk membuatnya sebagai peraturan perundang-undangan.⁷

Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Hukum Indonesia, juga memiliki pandangan serupa bahwa surat edaran bukan produk perundang-undangan, melainkan sebagai instrumen administratif yang bersifat internal. Surat edaran ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu norma peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.⁸

B. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan

Disiplin dan perbincangan tentang studi regulasi (*Gesetzgebung Wissenschaft*) menggabungkan dua sudut pandang mendasar, pertama hipotesis regulasi dan kedua studi regulasi. Perbedaan antara keduanya terletak pada arah substansinya.⁹ Maria Farida Indrati mengungkapkan Teori perundang-undangan (*gesetzgebung theorie*) difokuskan secara operasional untuk mencari kejelasan dan kejelasan makna atau pengertian dan bersifat kognitif. Sementara itu, ilmu perundang-undangan (*legislative science*)

⁷ Hana Farah Dhiba, "Analisa Kedudukan Surat Edaran... *Op.cit.* hlm. 5,

⁸ Anonim, "Surat Edaran, Kerikil dalam Peraturan Perundang-Undangan", dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/surat-edaran--kerikil-dalam-perundang-undangan-1t54b1f62361f81>, 11 Januari 2015, diakses pada 31 Mei 2023.

⁹ Afione Ade Rosika., *Tinjauan Teori Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.*, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Qistie., Volume 12., Nomor 1 Mei 2019., hlm. 24.

difokuskan secara operasional dalam hal melakukan tindakan-tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.¹⁰

Peraturan perundang-undangan itu sendiri dapat dicirikan sebagai keputusan yang disusun yang berisi standar yang sah yang sebagian besar membatasi dan secara wajib membatasi yang dibuat atau ditentukan oleh yayasannya negara atau otoritas yang disetujui melalui strategi yang ditentukan orang tua dalam hukum dan pedoman. Hipotesis peraturan dan pedoman dan studi peraturan dan pedoman dapat menyinggung Peraturan No. 13 Tahun 2022 yang mengubah Peraturan No. 15 Tahun 2019 yang mengoreksi Peraturan No. 12 Tahun 2011 tentang "Penyusunan Peraturan perundang-undangan" (selanjutnya disingkat UUP3)..¹¹

UUPPP adalah indikasi bahwa Indonesia merupakan negara yang syarat akan peraturan. Hal ini mengisyaratkan bahwa seluruh sendi kehidupan baik dalam bidang kemasyarakatan, kesukuan, dan kenegaraan, termasuk pemerintahan harus dilalui dengan adanya peraturan. Hukum yang sebenarnya dibentuk dan ditegakkan dalam kerangka publik, yang setiap komponennya saling terkait dan kuat untuk mengharap dan mengalahkannya setiap masalah yang muncul dalam eksistensi bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

¹⁰Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 8.

¹¹ Afione Ade Rosika, *Loc.cit.*

UUPPP, pasti kita menemukan hal-hal yang esensial bagi teori peraturan, sebagai dasar-dasar dalam penyusunan peraturan dan pedoman. Hal-hal yang esensial dalam penyusunan peraturan dan pedoman akan dipahami sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Yang Baru Yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

a. Definisi Peraturan Perundang-undangan

UUPPP adalah pengaturan standar yang berisi materi-materi penting, misalnya, standar, sistem, strategi, dan tahapan dalam pengembangan peraturan dan pedoman, yang berlaku untuk pembuat undang-undang di tingkat pusat dan provinsi.

UUPPP dibentuk dan diundangkan sebagai penggabungan dan penyempurnaan atas kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebelumnya, yaitu Ketetapan MPRS No. XX Tahun 1966 tentang Pemberitahuan DPR-GR tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan Keputusan

Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 23 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan di Daerah serta berbagai produk legislatif lainnya yang mengatur tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah bentuk kebijakan tertulis yang bersifat mengatur (*regulate*) yang dibuat oleh penyelenggara pemerintahan, mulai dari MPR anak direktur jenderal atau kepala lembaga pemerintah non departemen yang berlaku tingkat nasional, peraturan kepala daerah yang berlaku tingkat propinsi, peraturan daerah yang berlaku tingkat kabupaten/kota, dan peraturan desa. Sementara itu, berdasarkan Pasal 1, ayat 2, UU PPP, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang bersifat mengikat secara umum dan mengikat secara khusus yang dibentuk atau ditetapkan oleh instansi pemerintah atau pejabat yang berwenang melalui teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam kepustakaan, Istilah perundang-undangan (*legislation*¹², *wetgeving*¹³ atau *Gezetsgebung*¹⁴), seperti yang dinyatakan oleh

¹² Dapat diartikan peraturan perundang-undangan atau pembentukan undang-undang.

¹³ Diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan undang-undang negara.

¹⁴ Diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.

Maria Farida Indrati Souprapto memiliki dua arti yang berbeda, yaitu:¹⁵

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau pembentukan aturan-aturan negara yang beroperasi baik di tingkat pusat maupun daerah.
- 2) Perundang-undangan adalah semua peraturan yang ada dalam negara merupakan hasil dari pembentukan peraturan, baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat.

Hamid S. Attamimi untuk sementara mencirikan Peraturan sebagai Pedoman Negara, di tingkat pusat dan di tingkat provinsi, yang dibentuk berdasarkan kekuatan Peraturan, baik melalui atribusi maupun penunjukan.¹⁶ Bagir Manan memberikan pengertian bahwa Peraturan adalah setiap pilihan yang diberikan oleh otoritas yang disetujui atau iklim kantor yang disetujui yang berisi aturan-aturan yang bersifat langsung dan pada umumnya membatasi. Cara berperilaku dapat berisi pengaturan tentang hak istimewa, komitmen, kemampuan, status atau permintaan.¹⁷

Selain itu, Bagir Manan menyebutkan bahwa dalam pemahaman penulisan bahasa Belanda, biasanya peraturan disebut

¹⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 10.

¹⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 19.

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 10-11.

sebagai *wet in materiele zin*,¹⁸ adalah setiap pilihan yang dibuat oleh *Regeling* atau *Staten Generaal* atau pilihan-pilihan yang dibuat oleh lembaga yang berbeda, yang berisi pedoman yang membatasi orang pada umumnya. Dengan demikian, disebut *wet in materiele zin* dengan alasan bahwa ia ditemukan sejauh substansinya tidak memperhatikan siapa yang membentuknya. Sehingga *wet materiele zin* dapat disebut juga sebagai Peraturan¹⁹ Menurut D.W.P Rüter, *wet in materiele zin* mengandung tiga komponen, yaitu *rechtsnorm* (standar yang sah), *naar buiten werken* (berlaku ke luar), dan *algemeenheid in ruime zin* (berlaku secara umum).²⁰

Selain *wet in materiele*, dikenal juga istilah *wet in formele zin*, yaitu setiap pilihan yang diatur dalam *Regeling* atau *Staten Generaal*, baik yang bersifat larangan (*beschikking*) maupun yang bersifat pedoman (*regeling*), maka dalam hal ini dilihat dari pembentuknya, yaitu siapa yang membentuk.²¹ Norma umum yang dibentuk melalui *wet in formele zin* merupakan satu tingkatan berada langsung dibawah konstitusi dalam tata urutan hukum.²²

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ A. Rosyidi Al Atok., 2015., *Konsep Pembentukan Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral.*, Setara Press., Malang., hlm. 14.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 52.

²² A. Rosyidi Al Atok, *Loc. Cit.*

b. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan

Dalam penyusunan peraturan dan pedoman, serta menerapkan penalaran, para pembentuknya juga harus menerapkan standar yang sah, baik yang bersifat umum maupun eksplisit. Standar yang sah mengandung nilai-nilai dan tuntutan moral sehingga standar yang sah merupakan perancah antara pedoman yang sah dengan keyakinan sosial dan perspektif moral masyarakat.²³

Para ahli juga melihat bahwa standar-standar tersebut dipisahkan menjadi standar formal dan standar material. Standar formal adalah standar yang berhubungan dengan sistem pengaturan dan struktur, dan standar material adalah standar yang berhubungan dengan substansi Peraturan.²⁴

Menurut A. Hamid S. Attamimi, standar keseluruhan dalam penyusunan peraturan dan pedoman menggabungkan, aturan tujuan dari kondisi regulasi Indonesia, aturan negara dalam kaitannya dengan regulasi dan standar pemerintah dalam kaitannya dengan kerangka dan penilaian para ahli. Maka dengan adanya standar-standar tersebut, beliau membentuk standar eksplisit yang disebut

²³ Achmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Rangkang, Yogyakarta, hlm. 126.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 127.

standar penyusunan peraturan perundang-undangan, yang menggabungkan. Sebagai berikut:²⁵

- a. Asas-asas formil, dengan perincian:
 - 1) Asas tujuan yang jelas;
 - 2) Asas perlunya pengaturan;
 - 3) Asas organ atau lembaga yang tepat;
 - 4) Asas materi muatan yang tepat;
 - 5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - 6) Asas dapat dikenalnya;
- b. Asas-asas materil, dengan perincian:
 - 1) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.
 - 2) Asas sesuai dengan cita negara hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar negara hukum; dan
 - 4) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;

Undang-undang 13 Tahun 2022 atas Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Selain itu, terdapat pula standar penyusunan peraturan dan pedoman, yaitu standar penyusunan peraturan dan pedoman dan standar substansi peraturan dan pedoman. Pasal 5 menyatakan bahwa penyusunan peraturan dan pedoman harus didasarkan pada standar penyusunan peraturan dan pedoman yang baik, yang meliputi:²⁶

- 1) Asas kejelasan tujuan;
- 2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

²⁵ *Ibid.*, hlm. 130.

²⁶ A. Rosyidi Al Atok, *Op. cit.*, 28-29.

- 3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) Asas dapat dilaksanakan;
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Asas kejelasan rumusan; dan
- 7) Asas keterbukaan.

Sedangkan kaitannya dengan asas materi muatan Peraturan Perundang-Undangan disebut dalam Pasal 6 ayat (1), seperti materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang terkandung:²⁷

- 1) Asas bhinneka tunggal ika
- 2) Asas keadilan
- 3) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum
- 4) Asas ketertiban dan kepastian hukum
- 5) Asas keseimbangan
- 6) Asas pengayoman
- 7) Asas kemanusiaan
- 8) Asas kebangsaan
- 9) Asas kekeluargaan
- 10) Asas kenusantaraan

Terlepas dari standar-standar di atas, Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa Peraturan tertentu dapat memuat standar-standar yang berbeda dengan bidang hukum Peraturan yang bersangkutan. Misalnya, dalam peraturan pidana: pedoman keabsahan, standar tidak ada disiplin tanpa tanggung jawab, aturan kemajuan tahanan dan aturan praduga tak bersalah. Dan lebih jauh lagi, misalnya dalam hukum perjanjian: asas kesepakatan, asas kesempatan untuk bersepakat, asas niat yang murni dan asas *pacta sunt servanda*..

²⁷*Ibid.*, hlm. 29-30.

c. Urutan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Jenis-jenis Peraturan dan Pedoman yang terdapat dalam tata urutan Peraturan dan Pedoman yang berlaku di Indonesia dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) UUPPP, yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, Pasal 8 ayat (1) UUPPP memuat jenis-jenis Peraturan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UUPPP, yaitu Peraturan yang ditetapkan oleh Musyawarah Perorangan, Badan Perwakilan Rakyat, Badan Perwakilan Daerah, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Agama, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Hukum, Bank Indonesia, Pendeta, Organisasi, Yayasan, atau Komisi yang setingkat yang ditetapkan dengan Peraturan atau Pemerintah atas Permintaan Peraturan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Wakil-wakil Utama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Pejabat/Ketua, Kepala Daerah atau yang setingkat. Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) UUPPP menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ajaran tentang tata urutan Peraturan Perundang-Undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut:²⁸

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
- c. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi

²⁸ Dewa Ragawino, 2005, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 16-17.

yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang undangan yang lebih umum.

Hasil yang signifikan dari standar-standar di atas adalah bahwa harus ada sistem yang mengikuti dan memastikan bahwa standar-standar ini tidak disimpan atau diabaikan. Instrumennya adalah adanya pengaturan survei hukum atas setiap peraturan, strategi, dan kegiatan pemerintah lainnya terhadap peraturan yang lebih tinggi atau peraturan yang paling penting, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tanpa hasil ini, permintaan tersebut akan menjadi tidak masuk akal. Hal ini dapat membuat peraturan dan pedoman yang lebih rendah tetap berlaku meskipun bertentangan dengan peraturan dan pedoman yang lebih tinggi.

d. Materi Muatan Dalam Peraturan Perundang-undangan

- 1) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam Pasal 10 UUPPP menyatakan bahwa materi muatannya harus diatur dalam bentuk Undang-Undang yang berisi:²⁹

- 1) pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁹ Achmad Ruslan, *Op.cit.*, hlm. 209.

2) Pengaturan suatu Undang-Undang akan diatur dalam Undang-Undang.

3) Ratifikasi perjanjian internasional tertentu.

4) Menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi.

5) dan/atau; Memenuhi kepentingan hukum pada masyarakat.

2) Peraturan Pemerintah

Pasal 12 UUPPP yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana adanya..³⁰

3) Peraturan Presiden;

Pasal 13 UUPPP, yang mengatur bahwa isi peraturan presiden mencakup materi yang memerintahkan masuknya undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah..³¹

4) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 14 UUPPP menyatakan bahwa materi muatan perda provinsi dan perda kabupaten/kota memuat materi muatan yang bersifat substantif dalam rangka penyelenggaraan otonomi

³⁰*Ibid.*, hlm. 210.

³¹*Ibid.*

daerah dan tugas pembantuan serta menampung keadaan khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³²

2. Fungsi Dari Peraturan Perundang-Undangan

a. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal sebagai ketentuan hukum dan aturan dengan lingkungan di mana hukum itu berlaku. Fungsi ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum. Dengan demikian, fungsi ini juga berlaku untuk hukum umum, hukum adat dan hukum kasus. Fungsi sosial ini lebih baik digunakan pintu masuk undang-undang karena beberapa pertimbangan, yaitu:³³

- 1) Fungsi perubahan, yaitu hukum sebagai instrumen pembentuk sosial, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat atau dibentuk untuk mendorong terjadinya perubahan dalam masyarakat, baik ekonomi, sosial, maupun budaya.
- 2) Fungsi stabilitas, artinya hukum dan aturan dibuat untuk menciptakan stabilitas di segala bidang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*, hlm. 66-67

3) Fungsi kemudahan, artinya hukum dan peraturan dapat difungsikan menjadi cara untuk mengatur tentang berbagai kemudahan agar dapat diakses oleh semua orang dalam kaitannya dengan orang lain, kelompok, instansi pemerintah, lembaga dan pihak swasta.

b. Fungsi Internal

Fungsi internal adalah fungsi dalam arti sebagai suatu Subsistem peraturan perundang-undangan (statutory law) dari sistem negara hukum pada umumnya. Secara garis besar, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:³⁴

1) Fungsi pembentukan hukum (*rect creation*), yang darinya muncul sistem aturan yang diterima secara umum, secara operasional dilakukan atau dijalankan melalui beberapa cara, yaitu pintu masuk putusan pengadilan (*yurisprudensi*), kebiasaan-kebiasaan yang timbul dalam praktik kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dan peraturan perundang-undangan. Selain itu, hukum juga dapat dibentuk melalui pintu masuk doktrin-doktrin hukum (*konvensi*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum. Di Indonesia, legislasi adalah cara utama untuk menciptakan hukum, yang merupakan hubungan terpenting dalam sistem nasional.

³⁴Achmad Ruslan, *Op. cit.*, hlm. 63-66.

- 2) Fungsi pembaruan hukum, pembentukan undang-undang dapat direncanakan, sehingga pembaruan hukum juga dapat direncanakan. Bagian dari fungsi pembaharuan hukum perundang-undangan adalah dalam rangka penggantian perundang-undangan dari masa hukum Belanda. Yang tidak kalah pentingnya adalah pembaharuan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.
- 3) Fungsi integrasi, kemajemukan hukum yang ada di Indonesia saat ini mengharuskan untuk meminimalisir potensi perbedaan dan konflik yang ada. Oleh karena itu, pembaharuan sistem hukum nasional ditujukan untuk mengintegrasikan berbagai sistem hukum yang diakui.
- 4) Fungsi kepastian hukum, kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Telah diketahui bahwa undang-undang dan peraturan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum umum dan hukum adat atau hukum kasus.

C. Tinjauan Umum Peraturan Kebijakan

Pengertian Peraturan Kebijakan di Indonesia tidak dapat di tinjau pada Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur Peraturan Kebijakan. Undang-Undang 13 Tahun 2022 Atas Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak memberikan pengertian yang komprehensif tentang Peraturan Kebijakan. Ketiadaan pengaturan tersebut sudah cukup menunjukkan bahwa Peraturan Kebijakan bukanlah isu hukum yang menjadi materi muatan dalam Undang-undang 13 Tahun 2022 atas Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Membentuk pengertian Peraturan Kebijakan di Indonesia dapat dilakukan dengan mengacu pada pendapat ahli hukum tentang konsep Peraturan Kebijakan. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Peraturan Kebijakan secara formal bukanlah peraturan yang resmi maka terminologinya menggunakan kata kebijakan, *beleids*, atau *policy*.³⁵ Contohnya Surat Edaran dari Menteri atau Direktur Jendral yang di tujukan kepada seluruh Pegawai Negri Sipil yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya. Isi dalam Surat Edaran tersebut bersifat mengatur (*regelling*) tetapi tidak di tuangkan dalam peraturan resmi seperti peraturan menteri.

Legislasi semu (pseudo-legislation) atau disebut juga aturan kebijakan, adalah bentuk "peraturan" yang berbeda dari hukum dan peraturan praktik pemerintahan sehari-hari. Dalam Kamus Bahasa Belanda, istilah Pseudo-legislation berarti pembuatan peraturan yang dilakukan oleh badan

³⁵ Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perihal UndangUndang*. Jakarta: Rajawali Pers.

administratif yang bersangkutan tanpa memiliki kewenangan yang sah berdasarkan ketentuan undang-undang yang tegas.³⁶ Perundang-undangan semu adalah peraturan yang dibuat oleh sebuah badan pemerintah yang penting tanpa dasar hukum yang secara eksplisit disahkan oleh badan tersebut. Definisi di atas menunjukkan bahwa legislasi semu mengandung beberapa elemen, yaitu:

- 1) Peraturan perundang-undangan merupakan sistem aturan (regulatory system), artinya tampak dari luar seolah-olah merupakan sistem aturan biasa seperti halnya peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diketahui jenis, bentuk, dan susunannya. Disebut "legislasi semu" karena kelihatannya seperti peraturan perundang-undangan tetapi sebenarnya bukan peraturan perundang-undangan.;
- 2) Legislasi semu dijadikan pintu masuk badan pemerintahan yang bersangkutan, artinya Legislasi semu dibentuk, diundangkan atau dijadikan pintu masuk badan-badan pemerintahan (badan-badan pemerintahan negara) yang beroperasi baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat umum.;
- 3) Legislasi semu tidak didasarkan pada operasi ketentuan hukum yang secara eksplisit memberikan wewenang kepada pemerintah (*uitdrukkelijke bepalingen*) untuk mengoperasikan atau

³⁶ Andreae's Fockema, *Juridisch Woordenboek*, (Tjeenk Willink, 1985), hlm. 396.

memberlakukannya. Ini berarti bahwa legislasi semu tidak perlu memuat pertimbangan-pertimbangan yang secara eksplisit mengamankan pembuatan undang-undang. Pemberian kewenangan untuk memberlakukan pseudo-legislasi (seperti aturan kebijakan) merupakan ajaran dalam konvensi hukum administrasi yang menegaskan bahwa badan publik dapat memiliki kewenangan tersirat (kewenangan implisit) untuk memberlakukan aturan kebijakan dalam rangka menjalankan Tugas Umum Pemerintahan.³⁷

Dalam menjalankan tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum, pemerintah diberikan pula kewenangan *freies Ermessen*³⁸ yaitu Kekuasaan yang sah untuk campur tangan dalam kegiatan-kegiatan untuk melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum, seperti: memberikan izin, melakukan pencabutan hak (pengambilalihan), mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan, dan lain-lain. Pengertian *freies Ermessen* juga mencakup membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada peraturannya, atau melaksanakan peraturan yang sudah ada sesuai dengan kenyataan.³⁹

³⁷ Philipus M. adjon et al, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta, Gadjahmada University Press, 2002), hal. 153

³⁸ *Freies* berasal dari kata *frei* yang berarti bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.

³⁹ SF. Marbun & Moh. Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta, Liberty: 2004), hal. 7 dan 9 – 10).

Hadirnya sebuah *freies ermessen* nampaknya menjadi jalan untuk menyempurnakan kelemahan dan kekurangan dalam pelaksanaan asas legalitas (legalitas penyelenggaraan pemerintahan) secara operasional. Bagi negara kesejahteraan (*welfare state*), asas legalitas saja tidak cukup untuk berperan maksimal dalam melayani masyarakat, gigit jari berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di negara kita, *freies ermessen* muncul seiring dengan tugas agar pemerintah dapat mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan tugas utama pemerintah dalam gagasan negara kesejahteraan adalah memberikan pelayanan kepada warga negara, maka muncullah asas "Pemerintah tidak boleh menolak memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang mengaturnya atau tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum".⁴⁰

Walaupun kepala atau badan diberi kebebasan berindak atau *freies ermessen*, *freies ermessen* pun tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Menurut

⁴⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, cetakan ke-11 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014), hlm 172*

Muchsan pembatasan penggunaan *freies Ermessen* adalah tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif) dan hanya ditujukan demi kepentingan umum.⁴¹ *Freies ermessen* diberikan hanya kepada Pemerintah atau Administrasi Negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, maka menjadi Peraturan Kebijakan.⁴²

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas Administrasi Negara, Pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garisgaris kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen ministriële* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman)⁴³ Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri Peraturan Kebijakan tersebut, pada dasarnya Peraturan Kebijakan mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.

⁴¹ *Ibid, hlm 173*

⁴² *Ibid, hlm 177*

⁴³ *Ridwan HR, op.cit, hlm 174*

2. 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 perundangundangan.
3. Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi dan lain-lain.
4. Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan dan lain-lain.
5. Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang berlaku keluar.
6. Tidak ada ketentuan sanksi jika dilanggar (*lex imperfecta*)

Peraturan Kebijakan tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan terutama Undang-Undang. Apabila berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka dapat dilakukan penerbitan Peraturan Kebijakan (misalnya Surat Edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya ataukah menjadi pengatur pelaksana sesuai ketentuan yang di berikan dan tidak melebihi-

lebihkan isi ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Pembatalan Peraturan Perundang-Undangan hanya dapat dilakukan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut:

1. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan.
2. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vacuum peraturan perundang-undangan;
3. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan.
4. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman.
5. Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan

pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.⁴⁴

Pejabat Administrasi Negara kadangkala mengalami suatu kondisi dimana harus mengambil suatu keputusan dengan cepat dan tepat karena menyangkut masyarakat banyak. Namun disisi lain, juga terikat oleh Peraturan-Peraturan Administrasi Negara yang mengikat jabatannya sebagai seorang Pejabat Administrasi Negara. Dalam kondisi yang serba cepat seperti ini maka Pejabat Administrasi Negara dituntut untuk memiliki kecerdasan dan sikap yang tepat serta bertanggung jawab untuk mengakomodir kepentingan masyarakat tersebut dengan cara mengeluarkan *beleidsregel*. Biasanya dalam kondisi tersebut yang menlatarbelakangi terbitnya suatu *beleidsregel*.⁴⁵

D. Tinjauan Umum Pemberian Tugas Belajar Dan Izin Belajar

Pemberian tugas belajar dan izin belajar, merupakan kebijakan untuk mendukung transformasi sumber daya manusia aparatur melalui percepatan peningkatan kapasitas Pegawai Aparatur Sipil Negara berbasis kompetensi, yang dilakukan secara selektif, objektif, efisien, akuntabel dan transparan, serta mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.

Memahami perbedaan tugas belajar dan izin belajar bisa di mulai dengan memahami definisinya, tugas belajar adalah penugasan yang di

⁴⁴ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 183

⁴⁵ *Ibid*, hlm 183

berikan oleh pejabat yang berwenang kepada Pegawai Aparat Sipil Negara untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi atau yang setara, dan juga bukan biaya sendiri artinya ada biaya selama tugas belajar berlangsung. Sedangkan Izin belajar merupakan bentuk pengajuan diri untuk mengembangkan kompetensinya bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara. Izin belajar pun harus berhak mendapatkan Izin dari pejabat yang berwenang. Untuk izin belajar itu sendiri pembiayaan tidak di tanggung oleh pejabat yang berwenang tapi bisa saja mencari dan mendapatkan beasiswa dari perusahaan instansi swasta.

Pengembangan kompetensi melalui jalur pendidikan dengan pemberian tugas belajar dan izin belajar bertujuan untuk mengurangi kesenjangan antara standar kompetensi dan/atau persyaratan jabatan dengan kompetensi Pegawai Aparatur Sipil Negara yang akan mengisi jabatan, memenuhi kebutuhan tenaga yang memiliki keahlian atau kompetensi tertentu dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi, pengembangan organisasi, peningkatan pengetahuan, kemampuan, keterampilan, sikap dan kepribadian profesional Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pengembangan karir.

Pengertian lama sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 12 Tahun 1961 menyebutkan bahwa Tugas Belajar, dan Izin Belajar diberikan dalam rangka menuntut ilmu, mendapatkan pendidikan atau latihan keahlian, baik di luar maupun di dalam negeri dengan biaya negara atau

biaya suatu pemerintah negara luar , suatu badan internasional dengan biaya atau lembaga swasta .

Adapun dasar hukum pengaturan tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar, begitupun persyaratan dan penetapan tugas belajar diatur dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2021 tentang Pengembangan Kompetensi bagi Pegawai Negeri Sipil melalui Jalur Pendidikan, yaitu:

- 1) Memiliki masa kerja paling singkat 1 (satu) tahun sejak diangkat sebagai PNS;
- 2) Memiliki sisa masa kerja pegawai dengan mempertimbangkan masa pendidikan dan masa ikatan dinas, dengan ketentuan paling kurang;
 - a) 3 (tiga) kali waktu normatif program studi sebelum batas usia pensiun jabatan, untuk tugas belajar yang diberhentikan dari jabatan; atau
 - b) 2 (dua) kali waktu normatif program studi sebelum batas usia pensiun jabatan, untuk tugas belajar yang tidak diberhentikan dari jabatan.
- 3) Memiliki penilaian kinerja dalam 2 (dua) tahun terakhir paling rendah dengan predikat baik;
- 4) Sehat jasmani dan rohani;
- 5) Tidak sedang:
 - a) Dalam pemeriksaan pelanggaran disiplin dan/atau tindak pidana;

- b) Menjalani pidana penjara atau kurungan dan/atau hukuman disiplin sedang atau hukuman disiplin berat; atau
 - c) Menjalani cuti di luar tanggungan negara dan/atau menjalani pemberhentian sementara sebagai PNS.
- 6) Tidak pernah:
- a) Dijatuhi hukuman disiplin paling kurang tingkat sedang dalam 1 (satu) tahun terakhir;
 - b) Dijatuhi pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dalam 1 (satu) tahun terakhir;
 - c) Dibatalkan atau diberhentikan tugas belajarnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, dalam waktu 2 (dua) tahun terakhir.
- 7) Memenuhi persyaratan lain dan lulus seleksi yang dilaksanakan oleh instansi asal, pemberi bantuan, dan/atau perguruan tinggi;
- 8) Menandatangani perjanjian terkait dengan tugas belajar;
- 9) Pengecualian persyaratan pemberian tugas belajar dapat diberikan dan prioritas pembangunan nasional;
- 10) Jabatan sebagaimana dimaksud pada huruf i ditetapkan berdasarkan persetujuan menteri.

Pengembangan kompetensi Aparatur Sipil Negara terdapat juga dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada pasal 69 ayat (1) Pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil dilakukan

berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintahan. Terdapat juga ketentuan yang di atur pada pasal 70 ayat (1) Setiap Pegawai Aparatur Sipil Negara memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi. Ayat (2) pengembangan kompetensi sebagaimana di maksud pada ayat (1) antara lain melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran ⁴⁶

⁴⁶ Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara.