

Analisis Ketatanegaraan terhadap Surat Edaran Pemerintah Daerah terkait Pengaturan Penanggulangan *Corona Virus Disease-19* (Covid-19)

Nanda Dwi Rizkia¹, Grenaldo Ginting², Herts Taunaumang³, Jusuf Luturmas⁴,
Pinta Nadia Satalini Simamora⁵, Karel Wowor⁶

Fakultas Hukum Universitas Nasional

Jalan Sawo Manila, Pejaten, Jakarta Selatan, DKI Jakarta, Indonesia

Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon

Jl. Raya Tomohon - Manado, Kakaskasen, Tomohon Utara, Tomohon, Sulawesi Utara, Indonesia

Program Studi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora Universitas Lelemuku Saumlaki

Jln. Prof. Dr. Boediono, Luran Saumlaki, Indonesia

nanda.dwi.rizkia@civitas.unas.ac.id, grenaldoginting@gmail.com, taunaumangh@gmail.com,

joalvayunus@gmail.com, pintasimamora@gmail.com, karelwowor109@gmail.com

Abstract

This research aims to analyze the legal position of the Circular issued by the Regional Government of Tulungagung Regency in the context of handling Covid-19, especially regarding the regulation of curfews for the community and business actors. Using normative legal research methods, this research examines relevant laws and regulations, central government instructions and regional regulations, as well as the concept of discretion in regional government actions. The research results show that the SE was issued as a quick response to the urgent Covid-19 situation, but its position in the hierarchy of statutory regulations is not equivalent to regional regulations which have broader and structural binding power. Even though it is issued with good intentions, the issuance of SE without the support of clear regional regulations can cause confusion and legal uncertainty for the public. This research recommends that policies responsive to emergency situations such as the Covid-19 pandemic should be followed by the formation of clear regional regulations to ensure legal certainty and effectiveness of handling.

Keywords Circular, Covid-19, Legal Position

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum Surat Edaran yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung dalam konteks penanganan Covid-19, khususnya terkait pengaturan jam malam bagi masyarakat dan pelaku usaha. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan, instruksi pemerintah pusat, dan peraturan daerah yang relevan, serta konsep diskresi dalam tindakan pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SE dikeluarkan sebagai respons cepat terhadap situasi mendesak Covid-19, namun kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak setara dengan peraturan daerah yang memiliki kekuatan mengikat yang lebih luas dan struktural. Meskipun dikeluarkan dengan niat baik, penerbitan SE tanpa didukung peraturan daerah yang jelas dapat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan agar kebijakan responsif terhadap situasi darurat seperti pandemi Covid-19 sebaiknya diikuti dengan pembentukan peraturan daerah yang jelas untuk menjamin kepastian hukum dan efektivitas penanganan.

Kata Kunci Surat Edaran, Covid-19, Kedudukan Hukum

¹ Fakultas Hukum Universitas Nasional

² Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon

³ Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon

⁴ Program Studi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora Universitas Lelemuku Saumlaki

⁵ Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon

⁶ Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia Tomohon

PENDAHULUAN

Wabah *Corona Virus Disease* 2019 terjadi sejak tahun 2020 menjangkit seluruh dunia tak terkecuali Indonesia berdampak pada keadaan darurat kesehatan.⁷ Darurat kesehatan yang terjadi berimbas pada kemerosotan ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan kemasyarakatan. Covid-19 menyebabkan pemerintah Indonesia mengharuskan menerbitkan berbagai aturan untuk menindaklanjuti dan menstabilkan keadaan akibat Covid-19. Pemerintah Indonesia tak terkecuali berbagai kepala daerah pada tahun 2020 fokus menangani adanya darurat kesehatan Covid-19.⁸

Pemerintah Indonesia pada awal munculnya Covid-19 mengalami kegagalan dalam menghadapi dan menanggulangi perkara tersebut. Berbagai kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk menanggulangi perkara Covid-19. Hingga akhirnya karena sudah terjadi keadaan memaksa pemerintah pusat menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.⁹

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dapat mengalokasikan anggarannya yang sebelumnya dalam pagu anggaran diperuntukkan untuk keperluan lain, anggaran tersebut dapat dialihkan untuk menangani Covid-19. Tidak hanya melalui Perppu Pemerintah juga menerbitkan berbagai peraturan dan penetapan di berbagai sektor penindaklanjuti keadaan darurat kesehatan Covid-19.

Pemerintah Pusat memerikan intruksi melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1

tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19) memerintahkan pemerintah daerah untuk mengatur daerah dalam pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat. Pemerintah daerah pun selanjutnya mengeluarkan berbagai kebijakan terkait penanggulangan keadaan Covid-19 sesuai dengan amanat otonomi daerah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah adalah dengan menerbitkan Surat Edaran Bupati/Walikota.¹⁰

Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung, merupakan salah satu pemerintahan daerah yang menanggapi permasalahan Covid-19 dengan sigap. Pemerintah Kabupaten Tulungagung menerbitkan berbagai Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Bupati Tulungagung. Surat Edaran terbaru yang dikeluarkan adalah dengan menerbitkan Surat Edaran Nomor: 360/166/502/ 2021, Surat Edaran Nomor: 360/177/502/2021, dan Surat Edaran Nomor: 360/207/502/2021. Dimana ketiganya mengatur terkait Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19.

Dalam Surat Edaran tersebut tidak hanya ditujukan baik itu kepada Perangkat Kepala Daerah, Camat, Badan Usaha Milik Daerah, Lurah. Akan tetapi lebih luas jangkauannya juga mengatur kepada seluruh pelaku usaha yakni dengan membatasi kegiatan operasional jam malam yang hanya boleh dilakukan maksimal pukul 20.00. Pemberlakuan pembatasan operasional jam malam dilakukan demi pengurangan interaksi masyarakat. Dimana hal tersebut dianggap paling efektif dalam menanggulangi penyebaran Virus Covid 19. Surat Edaran yang diterbitkan oleh Bupati Tulungagung diperpanjang 2 (dua) minggu sekali dengan melihat keadaan Penyebaran Virus Covid 19 apakah sudah menunjukkan tren menurun atau belum. Apabila memang belum

⁷ Dolot Ahsani Bakung dkk., "The Urgency of Establishing a Legal Entity Issuing Force Majeure Certificates Against Creditor Protection During the Covid-19 Pandemic," *knepublishing.com* 2022 (2022), <https://doi.org/10.18502/kss.v7i15.12086>.

⁸ Zamroni Abdussamad, Mohamad Hidayat Muhtar, dan Dolot Alhasni Bakung, "Legal Model for Fulfilling Educational Rights for Persons with Disabilities in the Covid-19 Pandemic Era," *KnE Social Sciences*, t.t., 317–25, <https://doi.org/10.18502/kss.v7i15.12101>.

⁹ Dolot Al Hasni Bakung, Mohamad Hidayat Muhtar, dan Nabih Amer, "Comparative Analysis of Legal Policies Regarding Force Major During Covid-19 Pandemic in Indonesia and China," *Batulis Civil Law Review* 3, no. 1 (16 Mei 2022): 8–18, <https://doi.org/10.47268/ballrev.v3i1.721>.

¹⁰ Tuti Khairani Harahap dkk., "PENGANTAR ILMU HUKUM," *Penerbit Tahta Media*, 30 Mei 2023, <https://tahtamedia.co.id/index.php/issj/article/view/255>.

akan diperpanjang lagi pengaturannya dalam Surat Edaran.

Surat Edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut sebenarnya adalah langkah yang baik dan respon yang cepat dalam penanggulangan Covid-19. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah menjelaskan bahwa "Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak." Permasalahannya adalah dalam konsep Hukum Administrasi Negara sifat dari Surat Edaran hanya berlaku bagi kalangan internal Perangkat Kepala Daerah. Dalam ruang lingkup Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hierarki peraturan perundang-undangan adalah meliputi:¹¹

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Kekuatan hukumnya secara hierarkis seperti yang dijelaskan dalam huruf a sampai f dalam Pasal 7 (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹² Sedangkan Pasal 8 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa :

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat".

Dimana Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Sehingga, berdasarkan pasal 7 (1) diatas Surat Edaran tidaklah masuk dalam hierarki peraturan perundang-Undangan.¹³

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah dan Peraturan Kepala Arsip Nasional RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas menjelaskan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak."Tindakan mendesak yang dimaksud tidak dijelaskan dalam kedua peraturan tersebut diatas. Akan tetapi dijelaskan bahwa SE diterbitkan hanya sebagai pemberitahuan. Sehingga, Surat Edaran hanya dapat dikategorikan sebagai kebijakan (*beleidsregel*).

Surat Edaran memiliki kedudukan hukum yang sama dengan juklak, juknis, nota dinas, pengumuman, pedoman dan istilah lain yang sejenis."Perundang-undangan semu (*pseude-wetgeving*) atau *beleidsregel* (peraturan kebijakan) disebut sebagai peraturan kebijaksanaan karena perundang-undangan semu pada dasarnya memuat suatu garis kebijaksanaan yang ditetapkan sendiri oleh administrasi. Laica Marzuki menjelaskan¹⁴

¹¹ Fakhry Amin dkk., *Ilmu Perundang-Undangan* (Sada Kurnia Pustaka, 2023).

¹² Iza Rumesten R dkk., "Unraveling the Challenges in Implementing Final and Binding Decisions of Administrative Courts: A Critical Study," *Migration Letters* 21, no. S2 (7 Januari 2024): 600-614.

¹³ Mohamad Hidayat Muhtar dkk., *TEORI & HUKUM KONSTITUSI: Dasar Pengetahuan dan Pemahaman*

serta Wawasan Pemberlakuan Hukum Konstitusi di Indonesia (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023).

¹⁴ Askar Askari, "Balancing Civil and Political Rights: Constitutional Court Powers in Indonesia and Austria," *Journal of Indonesia Legal Studies* 8, no. 2 (2023): 1311-60.

“Surat Edaran termasuk dalam Peraturan kebijaksanaan dan bukan termasuk dalam perundang-undangan yang sebenarnya, karena badan atau pejabat yang mengeluarkan peraturan kebijaksanaan tersebut tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan (*wetgevende bevoegdheid*). Namun peraturan kebijakan merupakan sarana hukum Tata Usaha Negara yang bertujuan mendinamisir keberlakuan peraturan perundang-undangan.”

Bagir Manan menjelaskan seperti dikutip oleh Yuliandri “Pemerintah Indonesia dalam prakteknya peraturan kebijakan dapat dirumuskan dalam beberapa bentuk yaitu, Keputusan, instruksi, edaran, pengumuman”. Berdasarkan hal tersebut Phillipus M. Hadjon berpendapat:¹⁵

“Bahwa produk semacam peraturan kebijaksanaan tidak terlepas dari penggunaan *freies ermesen*, yakni badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya itu dalam berbagai bentuk *juridische regel*, seperti peraturan, pedoman, pengumuman, dan surat edaran dan pengumuman kebijaksanaan”.¹⁶

Hadjon melanjutkan suatu perundang-undangan semu (*pseudewetgeving*) atau peraturan kebijakan (*beleidsregel*) pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan Tata Usaha Negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis (*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*) akan tetapi tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menciptakan peraturan kebijakan tersebut.¹⁷ Pembentukan peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin ketaatan asasan tindakan Tata Usaha Negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakantindakan dapat

dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah ditentukan.¹⁸

Menurut Van Wijk dalam buku Yuliandri, ada dua bentuk utama peraturan kebijakan yaitu pertama Peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri dan kedua Peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat peraturan kebijakan. Van Kreveld mengatakan sebagaimana dikutip oleh Safri Nugraha dkk, walau didasarkan pada asas *freies ermesen*, *beleidsregel* ini harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk kemudian dapat berlaku. Syarat-syarat tersebut antara diantaranya adalah:¹⁹

1. Tidak dapat bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya;
2. tidak dapat bertentangan dengan nalar sehat;
3. harus dipersiapkan dengan cermat, kalau perlu meminta advis teknis dari instansi yang berwenang, rembukan dengan para pihak yang terkait dan mempertimbangkan alternatif yang ada;
4. isi kebijakan harus jelas memuat hak dan kewajiban warga masyarakat yang terkena dan ada kepastian tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hukum formal);
5. pertimbangan tidak harus rinci, asalkan jelas tujuan dan dasar pertimbangannya;
6. harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak yang telah diperoleh dari warga yang terkena harus dihormati, kemudian harapan yang telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Langkah-langkah kebijakan pemerintah adalah pembentukan apa yang dalam Hukum Administrasi Negara disebut dengan peraturan

¹⁵ Nova Elsa Aprillia dkk., “URGENSI PERENCANAAN PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DALAM PENETAPAN PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN CIAMIS,” *Case Law : Journal of Law* 3, no. 2 (9 November 2022): 130–45, <https://doi.org/10.25157/caselaw.v3i2.2839>.

¹⁶ Hadjon M. Philipus, Sri Soemantri Martosoewignjo, dan Sjachra Basah, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994).

¹⁷ Nina Jayanti, “MEKANISME PENGAWASAN TERHADAP PRODUK HUKUM DALAM KONSTRUKSI

POLITIK HUKUM | Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai,” 9 September 2023, <http://journal.stihtb.ac.id/index.php/jihtb/article/view/84>.

¹⁸ Bagir Manan, *Peranan peraturan perundang-undangan dalam pembinaan hukum nasional* (Bandung: Armico, 1987).

¹⁹ Ikhwani M. Said, “KAJIAN SEMANTIK TERHADAP PRODUK HUKUM TERTULIS DI INDONESIA,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 24, no. 2 (2012): 187–97, <https://doi.org/10.22146/jmh.16131>.

kebijakan (*policy rule*). Peraturan Kebijakan bukanlah bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Kebijakan dibentuk berdasarkan kewenangan diskresi pemerintah sebagai akibat adanya kebutuhan faktual dan operasional pemerintah dalam mengeksekusi sejumlah kebijakan penting, tetapi tidak ada perintah langsung dari undang-undang bagi pemerintah untuk membentuk peraturan pelaksanaan itu sendiri.

Diskresi hadir bukan sebagai alat untuk mencederai peraturan perundang-undangan, namun diskresi lahir sebagai alat pelengkap dari peraturan perundang-undangan yang tidak selamanya dapat menjangkau dan mengatur setiap aspek kehidupan masyarakat. Dengan menggunakan kebebasan sebagai ciri khas dari penggunaan diskresi, pemerintah di dalam menjalankan suatu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat bertindak secara fleksibel mengikuti kondisi yang sedang terjadi di lapangan tanpa sedikitpun mencederai asas legalitas, kepastian hukum, serta keadilan masyarakat. Hal tersebut sepenuhnya dipertaruhkan ketika pemerintah menggunakan kekuatan diskresi untuk menyelesaikan berbagai macam permasalahan pelik terkait khususnya penanganan Covid-19 yang sekarang sedang terjadi. Laica Marzuki menjelaskan.²⁰

Pemaknaan nomenklatur kebebasan perlu diketahui secara mendalam oleh pejabat pemerintahan yang berwenang untuk mengambil suatu tindakan diskresi. Kebebasan dalam konteks diskresi bukanlah kebebasan yang dilakukan secara semerta-merta namun lebih kepada kebebasan yang terstruktur dan berdasar pada peraturan perundang-undangan. Kebebasan diskresi tersebut adalah kebebasan administrasi yang mencakup kebebasan administrasi (*interpretativevrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*). Pemerintah sebagai organ penting di dalam menyelesaikan segala

macam permasalahan melalui kekuatan diskresi, wajib untuk mengetahui batasan kebebasan yang dimilikinyadan sejauh apa harus bertindak.

Diskresi menjabarkan hal faktual yang melekat pada jabatan (*het ambt*). Hanya pejabat pemerintahan (yang berwenang) yang dapat menggunakan diskresi. Kewenangan yang melekat pada jabatan (*debevoegdheden*) dimaksud ditentukan seberapa luas lingkup penggunaan diskresi.²¹

Diskresi sebagai salah satu instrumen hukum pemerintah dengan berbagai fungsi dan kegunaanya, tentu tidak dilakukan dengan cara yang sembarangan, namun terdapat serangkaian prosedur-prosedur yang harus dipenuhi meskipun tidak dikordinir oleh suatu *Standart Operasional Prosedur* terkait langkah-langkah untuk menggunakan diskresi.

Prosedur penggunaan diskresi lebih lanjut diatur di dalam undang-undang ini terdapat pada bagian keempat. Menurut pengertian Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan:

Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Peraturan tersebut memberikan peluang pada pejabat pemerintahan yang berwenang di Indonesia untuk meluncurkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Deputi Bidang Kajian Kebijakan Lembaga Administrasi Negara memberikan penjelasan diskresi lahir disebabkan oleh beberapa faktor menurut pembahasan sebelumnya, diantaranya adanya kondisi peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas,

²⁰ Pujayanti, L. P. V. A., Nugrahayu, Z. Z., Rahim, E. I., Muhtar, M. H., & Yassine, C. (2024). Indonesia's Constitutional Court: Bastion of Law Enforcement and Protector of Human Rights in The Reform Era. *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo*, 17(1).

²¹ Luh Putu Vera Astri Pujayanti dkk., "Indonesia's Constitutional Court: Bastion of Law Enforcement and Protector of Human Rights in The Reform Era," *Jurnal Pamator : Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo* 17, no. 1 (26 Februari 2024), <https://doi.org/10.21107/pamator.v17i1.24128>.

dan adanya kondisi stagnasi pemerintahan, sehingga mengharuskan pejabat pemerintah yang berwenang perlu untuk mengambil tindakan cepat dalam hal mengatasi kekurangan peraturan ataupun kondisi pemerintahan yang sedang mengalami stagnasi. Patuan Sinaga menbahkan dengan diberikan kewenangan untuk membuat peraturan kebijakan (*beleidregels*) yang berdasar pada prinsip *freies ermessen* tersebut, sesungguhnya merupakan implikasi dari Negara kesejahteraan (*welfare state*), karena sebagai Negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan soisial ekonomi masyarakat.²²

Tindakan diskresi tidak dapat dilakukan dengan kehendak pribadi pejabat pemerintah, namun perlu memperhatikan suatu batasan berupa asas legalitas sebagaimana dimuat di dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik beserta prosedur yang harus dilakukan ketika hendak menggunakan diskresi.

Seperti yang dijeslakan dalam penjelasan diatas SE digolongkan sebagai produk tata naskah dinas, dimana idealnya Surat Edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan berupa pembertahuan kepada kalangan internal. Hal tersebut dikarenakan sifatnya hanya bersifat pemberitahuan atau informatif, sehingga surat edaran tidak boleh mengatur hal-hal yang melampaui kewenagan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Permasalahannya kebutuhan akan penanganan Covid-19 yang harus segera tercapai haruslah dibuat sebuah peraturan yang khusus terkait permasalahan tersebut. Keadaan mendesak mengharuskan dibuat sebuah peraturan yang mengikat dalam keadaan penanganan Covid-19 dengan sangat cepat. Hal tersebutlah yang membuat kepala daerah mengeluarkan Surat Edaran tidak hanya mengatur internal pemerintahan daerah tetapi juga kepada masyarakat luas. Berkaitan dengan uraian tersebut di atas dan untuk membatasi pokok kajian, maka berikut ini diidentifikasi beberapa permasalahan dalam penelitian ini:

1. Apakah Surat Edaran pemerintah daerah dapat digunakan sebagai diskresi dalam penanganan covid-19 yang mengatur jam malam masyarakat?

2. Bagaimana akibat hukum diterbitkannya surat edaran oleh Pemerintah Daerah dalam penanganan Covid-19?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian normatif digunakan dalam proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang diteliti. Penelitian ini menganalisis terkait permasalahan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Bupati dalam rangka mengatur masyarakat untuk mengikuti jam malam dalam upaya mengurangi penyebaran Covid-19.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis-jenis pendekatan yang digunakan diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum mengenai aturan terkait dengan yang akan dianalisa untuk mendapatkan posisi yang menguatkan atau dapat melemahkan pendapat hakim dalam putusan *a quo*. Pengumpulan bahan hukum dalam Penelitian Hukum Normatif adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Teknik pada pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian hukum ini ialah dengan cara studi kepustakaan yang berkaitan dengan Konsep peraturan kebijakan khususnya terkait Surat Edaran.

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini digunakan metode analisis bahan hukum yang bersifat preskriptif yang artinya ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, konsep serta nilai-nilai keadilan dalam suatu norma hokum. Dengan penggunaan metode ini diharapkan terdapat suatu argumentasi dan konsep yang mengandung nilai dan dapat dijadikan suatu pertimbangan dalam menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

²² Murdan Murdan dan Safira Mustaqilla, "Diskresi dan Negara Hukum: Mewujudkan Hukum Berkeadilan Masyarakat," *Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan*

Politik Hukum 11, no. 1 (16 Agustus 2022): 148–63, <https://doi.org/10.22373/legitimasi.v11i1.12458>.

A. Kedudukan Surat Edaran dalam Hierarki Peraturan perundang-undangan

Indonesia telah mengatur tata administrasi terkait hierarki peraturan-perundang-undangan. Secara hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal tersebut menerangkan dari huruf a hingga g, secara berurutan merupakan peraturan tertinggi hingga yang paling rendah.

Tidak menutup kemungkinan ada peraturan lain diluar ketujuh hierarki yang disebutkan dalam Undang-Undang *a quo*, dimana salah satunya adalah Surat Edaran. Surat Edaran yang dimaksudkan adalah sebuah peraturan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang untuk mengisi kekosongan yang belum diisi oleh peraturan lain diatasnya.

Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah menjelaskan bahwa Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Kewenangan untuk menetapkan dan menandatangani surat edaran oleh pejabat pimpinan tertinggi instansi pemerintah dapat dilimpahkan kepada pejabat pimpinan sekretariat instansi pemerintah atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan substansi surat edaran.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah menjelaskan pedoman tata tulis surat dinas diantaranya adalah :²³

1. Kepala Bagian kepala surat edaran terdiri dari
 - a. kop naskah dinas, yang berisi gambar lambang negara dan nama jabatan (untuk pejabat negara) atau logo instansi dan nama instansi (untuk nonpejabat negara), yang ditulis

- dengan huruf kapital, diletakkan secara simetris;
- b. tulisan surat edaran, yang dicantumkan di bawah lambang negara/logo instansi, ditulis dengan huruf kapital serta nomor surat edaran di bawahnya secara simetris,
- c. kata tentang, yang dicantumkan di bawah frasa surat edaran ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
- d. rumusan judul surat edaran, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris di bawah kata tentang.

2. Batang Tubuh

- a. alasan tentang perlunya dibuat surat edaran;
- b. peraturan perundang-undangan atau naskah dinas lain yang menjadi dasar pembuatan surat edaran;
- c. pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak.

3. Kaki Bagian kaki surat edaran terdiri dari

- a. tempat dan tanggal penetapan;
- b. nama jabatan pejabat penanda tangan, yang ditulis dengan huruf kapital, diakhiri dengan tanda baca koma;
- c. tanda tangan pejabat penanda tangan;
- d. nama lengkap pejabat penanda tangan, yang ditulis dengan huruf kapital;
- e. cap dinas.

Sedangkan, dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Surat edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Tidak ada penjelasan lain terkait pengaturan naskah dinas terkait Surat Edaran. Akan tetapi memang kepala daerah berhak mengeluarkan SE terkait hal tertentu.

Bagir Manan dan Kuntanamagnar dalam bukunya yang berjudul Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia menjelaskan bahwa:²⁴

Dalam buku pedoman Penyusunan dan Bentuk Tata Naskah Dinas Departemen

²³ Hyginus Suseno Triyanto Widodo dan Aloysius Triwanggono, "KARAKTERISTIK BUDAYA ORGANISASI, KEMAMPUAN ADAPTASI, DAN KINERJA USAHA MIKRO KECIL MENENGAH," *EXERO: Journal of Research in Business and Economics* 1, no. 1 (30

November 2018): 90–110, <https://doi.org/10.24071/EXERO.V1I1.1663>.

²⁴ Muhammad Ardhi Razaq Abqa dkk., *HUKUM TATA NEGARA: Sebuah Konsep Dasar dalam Menata Bangsa* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023).

Kehakiman Republik Indonesia, Surat Edaran diberi pengertian naskah dinas yang memuat petunjuk dan atau penjeasan tentang hal-hal tertentu yang harus diperhatikan dan dilakukan berdasarkan peraturan/ketentuan yang ada. Surat Edaran bersifat umum dan berlaku tetap. Dalam praktek cukup banyak yang dijumpai aneka ragam surat edaran. Sebagai bentuk peraturan kebijakan, surat edaran tidak mengikat secara hukum (*wetmatigheid*). Karena itu lazim terdengar komentar bahwa surat edaran bukan hukum. Komenar ini benar, tetapi administrasi negara sebagai pelaksana suatu kebijakan tidak terdapat begitu saja mengesampingkan surat edaran, karena walaupun bukan suatu ketentuan hukum tetapi surat edaran merupakan manifestasi dan kebebasan bertindak yang meekat pada administasi negara yang membuatnya. Dan dalam administrasi negara beraku asas mematuhi keputusan sendiri dan dan menjaankan dengan sungguh-sungguh ijakan yang ditetapkan secara hierarkis dalam lingkungan administasi negara yang bersangkutan.

Pengertian dan penjelasan diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwasanya Surat Edaran merupakan sebuah aturan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang untuk menyikapi / sebagai penjelas atas suatu hal tertentu. Dimana surat edaran tersebut secara tegas tidak termuat dalam hieraki aturan perundang-undangan.

Hadjon menjelaskan dalam kepustakaan Belanda, ada berbagai istilah terkait peraturan kebijakan: *pseudowetgeving* (Van Der Hoevens), *speigelrecht* (Mannoury), dan *bleidsregel* (Al van Kreveld).²⁵ Peraturan kebijakan bukan (tidak termasuk) salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, meskipun banyak hal nampak (menampakkan gejala) sebagai peraturan perundang-undangan.²⁶ Dengan demikian penggunaan peraturan perundnag-undangan istilah: “peraturan” dalam arti “*wetgeving*” (peraturan perundang-undangan) sebenarnya kurang tepat. Kalaupun

dipergunakan kata “peraturan” bukan dalam padanan “*wetgeving*” atau “*legislation*” tetapi sebagai padanan “*regel*” atau “*rule*”. Ada dua bentuk utama peraturan kebijakan, yakni:

1. Peraturan yang dibuat dan berlaku bagi pembuatan peraturan kebijakan itu sendiri.
2. Peratruan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahannya pembuat peraturan kebijakan.

Penggunaan istilah “peraturan” dalam istilah peraturan kebijakan sebenarnya merupakan bukan penggunaan istilah yang tepat. Dikarenakan peraturan kebijakan tersebut tidak memenuhi unsur-unsur yang termuat dalam proses pembentukan peraturan itu sendiri. peraturan kebijakan umumnya hanya berlaku pada diri pejabat yang menerbitkan peraturan kebijakan tersebut atau berlaku kepada bawahannya saja.

Pada faktanya sering terjadi *overlapping* yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang peraturan kebijakan dipergunakan mengatur secara umum tidak hanya sebagai acuan untuk diri maupun bawahannya. Terlebih lagi, apabila bawahannya memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas tertentu, mereka juga harus pada aturan kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. Hal inilah yang menyebabkan sebuah peraturan kebijakan yang salah satunya adalah Surat Edaran tidak dimuat dalam Pasal 7 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Diskresi Penanganan Covid-19 dengan Mengatur Jam Malam Masyarakat melalui penerbitan Surat Edaran

SE pada pembahasan sebelumnya dikategorikan sebagai undang-undang semu atau sebuah peraturan kebijakan. Sejatinya apabila kita mengatakan sebagai sebuah aturan maupun undang-undang hal tesebut tidaklah tepat.²⁷ Permasalahannya pembentukkan Surat Edaran tidak memenuhi unsur daripada pembentukan sebuah peraturan, dimana Surat Edaran hanya dibentuk oleh pejabat sepihak yang berwenang. Pembentukan Surat Edaran sejatinya hanya bertujuan sebagai juklak (petunjuk

²⁵ Mohamad Hidayat Muhtar dkk., *Konsep Hukum Indonesia* (Global Eksekutif Teknologi, 2023).

²⁶ Mohamad Hidayat Muhtar dkk., *Menimbang Keadilan: Dinamika Hukum dan Demokrasi Di Persimpangan Zaman* (Sada Kurnia Pustaka, 2024).

²⁷ Nabih Amer dkk., “IMPLICATIONS OF THE CONSTITUTION FOR POLITICAL NEUTRALITY IN THE DYNAMICS OF LAW AND DEMOCRACY,” *Journal de Facto* 10, no. 2 (28 Januari 2024): 283–302, <https://doi.org/10.36277/jurnaldefacto.v10i2.189>.

pelaksanaan) atau penjelasan akan suatu hal tertentu. Salah satu penerbitan Surat Edaran yang problematis adalah penerbitan Surat Edaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait penanggulangan Covid-19. Salah satu kepala daerah yang menerbitkan Surat Edaran yakni Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung.

Penerbitan Surat Edaran yang merupakan sebuah peraturan kebijakan oleh Bupati Tulungagung tersebut menjadi pertanyaan masyarakat yang harus menaatinya. Dimana Surat Edaran tersebut mencantumkan bahwasanya masyarakat harus mematuhi jam malam, dan ada penindakan tegas oleh Perangkat Kepala Daerah kepada masyarakat yang melanggar jam malam tersebut. Sebelum menindaklanjuti diterbitkannya Surat Edaran, kita harus memahami kewenangan dari kepala daerah terkait penerbitan Surat Edaran tersebut.

Winarno menjelaskan permasalahan dalam penerbitan aturan kebijakan pada pokoknya dapat dilihat dari kewenangan pihak yang menerbitkan aturan tersebut. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F. A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*. Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Winarno melanjutkan Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan "authority" dalam Bahasa Inggris dan "bevoegdheid" dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.²⁸ Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum:²⁹

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:³⁰

1. Kewenangan Atributif (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan

²⁸ Wafa YUSDHEAPUTRA, "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurist-Diction* 6, no. 1 (2023), <https://ejournal.unair.ac.id/JD/article/download/43557/23998>.

²⁹ Zamroni Abdussamad dkk., "Constitutional Balance: Synchronizing Energy and Environmental Policies with Socio-Economic Mandates," *E3S Web of Conferences*

506 (2024): 06006, <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202450606006>.

³⁰ Bagaskara Nur Rochmansyah, Indrya Mulyaningsih, dan Itaristanti Itaristanti, "Analisis kesalahan berbahasa pada surat edaran resmi," *LITERA* 21, no. 1 (31 Maret 2022): 81-93, <https://doi.org/10.21831/ltr.v21i1.40115>.

kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar *peraturan* Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan *kewenangan* yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.”

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa:³¹

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously non-existent powers and assigns them to an authority.*
2. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan

legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa Continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*). Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana *nullum delictum sine preiudice peonale* yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang). Didalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

Penjelasan diatas memberikan pengertian dimana dalam teori kewenangan terdapat tiga hal pokok yang diberikan yakni terkait kewenangan atributif, delegatif, dan kewenangan mandat. Pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya secara atributif memiliki kewenangan terkait Tugas, Wewenang, Kewajiban, dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 65 dan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang

³¹ Mohamad Hidayat Muhtar dkk., “Addressing the Paradox: Why Environmental Constitutionalism Is More than Just Rights?,” *E3S Web of Conferences* 506

(2024): 06004,
<https://doi.org/10.1051/e3sconf/202450606004>.

Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa tugas Kepala Daerah yakni:³²

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan tugas dari kepala daerah dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah diatas tidaklah dapat berdiri sendiri. dikarenakan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugasnya haruslah memperhatikan peraturan perundang-undangan lain terkait tatalaksana pemerintahan daerah. Tata laksana pemerintahan daerah yang dimaksudkan, sebagai

contoh adalah terkait penanganan Covid-19 yang terjadi dewasa ini. Dimana pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya haruslah memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku meskipun dalam Pasal 65 ayat (1) huruf b Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemerintah memiliki tugas untuk memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Peraturan terkait Covid-19 yang telah dibentuk dalam tatalaksana menertibkan masyarakat untuk menekan jumlah korban Covid-19 terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dimana diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut bertujuan untuk meminimalisir penyebaran Covid-19.

Penyebaran Covid-19 di Indonesia saat ini sudah semakin meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara yang diiringi dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian. Peningkatan tersebut berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia, sehingga diperlukan percepatan penanganan Covid-19 dalam bentuk tindakan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka menekan penyebaran Covid-19 semakin meluas. Tindakan tersebut meliputi pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 termasuk pembatasan terhadap pergerakan orang dan/atau barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu untuk mencegah penyebaran Covid-19.

Pembatasan tersebut paling sedikit dilakukan melalui peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. PP Pembatasan Sosial Berskala Besar diisi lain mengatur pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan dan dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan persetujuan Menteri Kesehatan.

Pembatasan Sosial Berskala Besar yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah melakukan pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 sedemikian rupa untuk

³² Mohamad Hidayat Muhtar, Nur Mohamad Kasim, dan Irma Suryani, "Islamic Law In The Constitution Of

Indonesia (a Study of Characteristics Sharia Local Regulations)," *TSAQAFAH* 19, no. 1 (2023): 236–63.

mencegah kemungkinan penyebaran Covid-19. Pasal 4 Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar menjelaskan bahwa:

- (1) Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi:
 - b. peliburan sekolah dan tempat kerja;
 - c. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
 - d. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.
- (2) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk.
- (3) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar menjelaskan bahwasanya pembatasan masyarakat haruslah memperhatikan kepentingan masyarakat dalam memperoleh hak-haknya. Sehingga, masyarakat tidak terganggu dalam melakukan kegiatannya akan tetapi tetap memperhatikan aspek interaksi antar masyarakat.

Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar menekankan faktor koordinasi antara pemerintah daerah sebagai pemegang tongkat kepemimpinan tertinggi di daerahnya, dengan bekerjasama dengan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Menteri Kesehatan dalam ini sebagai akselerator dalam hal koordinasi antar bidang dan sebagai tempat persetujuan tidak/dilaksanakannya Pembatasan Sosial Berskala Besar di suatu daerah. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak menjelaskan secara rinci bagaimana mekanisme koordinasi lintas sektor yang harus dilakukan antara pemerintah daerah, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, maupun Kementerian yang menaungi terkait permasalahan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Sehingga, kewenangan yang diberikan kepada Kementerian hanya sebatas terkait koordinasi lintas sektor tersebut.

Selanjutnya untuk memberikan penjelasan terkait mekanisme Pembatasan Sosial Berskala

Besar, Kementerian Kesehatan menerbitkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19). Peraturan Menteri tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar menjelaskan secara rinci bagaimana cara mekanisme permohonan kepala daerah untuk melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar di daerahnya, dengan mempertimbangan aspek yang dirasa penting dalam proses penanganan Covid-19.

Menindaklanjuti pasca diterbitkannya Peraturan Menteri tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut setiap daerah, mengevaluasi daerah masing-masing apakah memang perlu dilakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau tidak. Dari hasil evaluasi tersebut, kepala daerah bekerjasama dengan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, memberikan laporan dan permohonan kepada Menteri (dalam hal ini adalah Menteri Kesehatan) untuk melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar di daerahnya. Peraturan Menteri tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar menjelaskan dalam pelaksanaan mekanisme Pembatasan Sosial Berskala Besar haruslah juga memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti yang dijelaskan dalam pasal 12 Peraturan Menteri tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar yang berbunyi:

Dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh Menteri, Pemerintah Daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk secara konsisten mendorong dan mensosialisasikan pola hidup bersih dan sehat kepada masyarakat.

Dimana dalam hal pelaksanaannya tidak hanya mementingkan percepatan penanganan Covid-19, akan tetapi juga harus memperhatikan legal formal peraturan perundang-undangan yang ada. Sehingga asas legalitas dalam penanganan Covid-19 tidak dipermisalahkan kedepannya.

Secara hierarki sejatinya tidak ada masalah dalam pengaturan terkait tata laksana Pembatasan Sosial Berskala Besar, dan dalam penanganan pengaturan di daerah sudah ada mekanisme yang jelas terkait pembentukan peraturan terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar. Sehingga sampai pada akhirnya seluruh kepala daerah dapat memberikan laporan dan

mengajukan permohonan Pembatasan Sosial Berskala Besar jika diperlukan kepada menteri.

Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dibantu melalui lintas sektoral sehingga sampai tahap dimana Kementerian Dalam Negeri memberikan instruksi kepada Kepala Daerah untuk segera melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar dikarenakan dari hasil positif Covid-19 sudah sangat banyak. Pada akhirnya pada tahun 2021 Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Pokok Instruksi Menteri Pembatasan Sosial Berskala Besar menjelaskan bahwa setiap daerah yang masih tinggi tingkat penyebaran Covid-19 wajib dilakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dimana Pembatasan Sosial Berskala Besar yang dilakukan dilaksanakan meliputi:

- a. Membatasi tempat/kerja perkatoran dengan menerapkan *Work From Home* (WFH) sebesar 75% (tujuh puluhlima persen) dan *Work From Office* (WFO) sebesar 25% (dua puluh lima persen) dengan memberlakukan protokol kesehatan secara lebih ketat;
- b. Melaksanakan kegiatan belajar mengajar secara daring/online;
- c. Untuk sektor esensial seperti kesehatan; bahan pangan,minuman; energi; komunikasidan teknologi informasi; keuangan, perbankan, sistem pembayaran, pasar modal; logistik; perhotelan; konstruksi; industri strategis; pelayanan dasar, utilitas publik, dan industri yang ditetapkan sebagai objek vital nasional dan objek tertentu; serta kebutuhan sehari-hari yang berkaitan kebutuhan pokok masyarakat tetap dapat beroperasi 100% dengan pengaturan jam operasional, kapasitas, dan penerapan protokol kesehatan secara ketat;
- d. Melakukan pengaturan pemberlakuan pembatasan:
 1. Kegiatan restoran (makan/minum di tempat sebesar 25% dan untuk layanan makanan melalui pesan-antar/dibawa pulang tetap diijinkan sesuai dengan jam operasional restoran; dan

2. Pembatasan jam operasional untuk pusat pembelanjaan/mall sampai pukul 20.00 WIB.

- e. Mengijinkan kegiatan konstruksi beroperasi 100% penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
- f. Mengijinkan tempat ibadah untuk dilaksanakand pengaturan pembatasan kapasitas 50% dengan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
- g. Kegiatan di fasilitas umumdan kegiatan sosial budaya yang dapat menimbulkan kerumunan dihentikan sementara; dan
- h. Dilakukan pengaturan kapasitas dan jam operasional untuk transportasi umum.”

Jenis pengaturan dalam Instruksi Menteri Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut yang digunakan acuan Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung untuk menerbitkan Surat Edaran.

Permasalahannya dalam Peraturan Menteri tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar yang diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan. Menjelaskan bahwa pemerintah daerah dalam menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar wajib memperhatikan Undang-Undang yang berlaku dimana salah satunya adalah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum utama pemerintah daerah menjalankan tugasnya. Pasal 12 Peraturan Menteri tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar menjelaskan bahwa:

Pasal 12

Dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh Menteri, Pemerintah Daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk secara konsisten mendorong dan mensosialisasikan pola hidup bersih dan sehat kepada masyarakat.

Mekanisme yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar seyogianya memperhatikan peraturan perundang-undangan, dimana salah satu yang perlu diperhatikan adalah terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar yang membutuhkan koordinasi lintas sektor.

Sehingga pemerintah daerah perlu membuat sebuah peraturan yang baku sebagai pedoman pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar diwilayahnya. Hal yang perlu diperhatikan tersebut yakni terkait bagaimana

pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dapat efisien dilaksanakan, sehingga masyarakat sebagai objek pelaksana Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak mengalami kebingungan dalam menjalankan Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut. Tindakan yang perlu dilakukan oleh Pemerintah daerah adalah dengan membentuk sebuah Peraturan Daerah.

Irawan menjelaskan Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Irawan melanjutkan disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan Negara.³³ Dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.

Irawan menjelaskan Pembentukan peraturan daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1989).. Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala Daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakilwakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik *legal drafting* atau teknik penyusunan peraturan perundangundangan. Pasal 14 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Gubernur, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Mekanisme pembentukannya sendiri haruslah memperhatikan beberapa tahapan, Srijanti dan A. Rahman menjelaskan pembagiannya adalah sebagai berikut:³⁴

1. Pertama, Pemerintah daerah tingkat I atau II mengajukan Rancangan Peraturan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I atau II.
2. Kedua, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengirim Rancangan Peraturan Daerah kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I atau II.
3. Ketiga, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I atau II mengirimkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada komisi terkait.
4. Keempat, Pimpinan komisi membentuk panitia khusus (pansus) untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah usulan pemerintah atau inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I atau II.
5. Kelima, Panitia khusus mengadakan dengar pendapat (hearing) dengan elemenelemen yang meliputi unsur pemerintah, profesional, pengusaha, partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat, tokoh masyarakat, dan unsur lain yang terkait di daerah.

³³ Mohamad Hidayat Muhtar dan Nur Mohamad Kasim, *Peraturan Daerah Syariah dalam Sistem Hukum Indonesia* (Eureka Media Aksara, 2023), <https://repository.penerbiteureka.com/tr/publications/559654/>.

³⁴ Nuvazria Achir dan Mohamad Hidayat Muhtar, "Analisis Inovatif Peraturan Daerah terkait Pengelolaan Zakat dalam Perspektif Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik," *Al-Mizan (e-Journal)* 19, no. 1 (2023): 163-84.

6. Keenam, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I atau II mengadakan sidang paripurna untuk mendengarkan pandangan umum dari fraksi-fraksi yang selanjutnya menetapkan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah.

Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah yang panjang menjadikan pemerintah daerah tidak memiliki waktu yang cukup untuk membentuknya, ditambah dengan proses penanganan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang harus ditangani secara segera, cepat, tepat, dan efisien.

Pembentukan Peraturan Daerah yang membutuhkan waktu panjang, mengharuskan pemerintah daerah melakukan tindakan cepat. Salah satunya adalah yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung dengan menerbitkan Surat Edaran. Sejatinya tindakan penerbitan Surat Edaran kuranglah tepat, dikarenakan Surat Edaran hanyalah sebuah peraturan kebijakan yang berlaku sebagai penjelas atas sebuah peraturan di atasnya, dan mengikat untuk diri sendiri (kepala daerah) maupun perangkat kepala daerah dibawahnya, tidak untuk mengikat secara umum. Pengaturan terkait pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar sejatinya dapat lebih baik jika menggunakan Peraturan Daerah sebagai alas hukumnya. Akan tetapi, tindakan Bupati Tulungagung menerbitkan Surat Edaran merupakan sebuah tindakan diskresi dalam artian luas dikarenakan Pembatasan Sosial Berskala Besar butuh penanganan yang tepat.

Menurut pengertian Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menjelaskan bahwa:

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap

atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Diskresi merupakan salah satu bentuk dari keputusan yang dimana sistematisasi isi hingga penulisan kata demi katanya tentu harus berpatokan pada sistematisasi keputusan pada umumnya.

Pemegang kekuasaan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat atau kekuasaan administrasi berada di tangan para aparat pemerintahan. Dalam hal penerapan undang-undang ke dalam praktik kehidupan masyarakat, aparat pemerintah melaksanakannya dalam bentuk keputusan pemerintah yang bersifat tertulis, konkret, individual, dan final, oleh karena itu diperlukan diskresi.³⁵

Menurut Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Angka 9 terdapat nomenklatur Diskresi dilakukan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan secara jelas memaparkan bahwa diskresi lahir untuk mengatasi persoalan-persoalan mendesak dan tidak ditemukannya sarana hukum ataupun ketidakjelasan aturan ataupun peraturan tersebut tidak mengatur permasalahan tertentu sehingga pemerintah harus melakukan suatu tindakan darurat dan cepat untuk mengatasinya.

Berikut pendapat Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut Panjaitan mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:³⁶

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundangundangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi

³⁵ Rahmat Teguh Santoso Gobel dkk., "Dialektika Norma Islam Dan Norma Hukum Positif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pendidikan Al-Qur'an Di Provinsi Gorontalo," *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 2 (28 Oktober 2022): 196-213, <https://doi.org/10.51825/sjp.v2i2.16682>.

³⁶ Aryani, S. (2017, April 7). EKSISTENSI PERATURAN KEPALA DAERAH SEBAGAI PERATURAN PELAKSANA PERATURAN DAERAH. *Badamai Law Journal*, 2(1), 153. <https://doi.org/10.32801/damai.v2i1.3392>

negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.

- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

Sesungguhnya keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang dikenal dengan istilah *freies ermesen*. Dengan kata lain kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan peraturan kebijakan didasarkan pada asas bertindak yang dimilikinya (*beleidsvrijheid* atau *beorde lingsvrijheid*). Peraturan kebijakan tumbuh dan bermula dari adanya produk tata usaha negara atas dasar penggunaan *freies ermesen* yang menjadi suatu kemutlakan pada tipe negara kesejahteraan. *Freies ermesen* tersebut bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *welfare state*, yang menegaskan bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, disamping memberikan perlindungan bagi warga negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Tindakan kepala daerah yang menerbitkan Surat Edaran dapat dikategorikan sebagai sebuah diskresi dalam pelaksanaan tata pemerintahan daerah. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya bentuk Surat Edaran sendiri merupakan sebuah peraturan kebijakan, dimana dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak dikenal Surat Edaran. Alasan penerbitan Surat Edaran oleh Bupati Tulungagung dikarenakan sebatas efisiensi dan juga perlu tindakan cepat dalam menanggapi permasalahan Covid-19 dalam hal ini adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Jika mempertimbangkan unsur-unsur pembentukan diskresi oleh pemerintah daerah maka, penerbitan SE dapat dikatakan sebagai upaya pemberian solusi atas persoalan yang menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan. Dimana kepentingan bersama yang dimaksudkan adalah kepentingan terkait upaya mengurangi dampak Covid-19. Apalagi munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.

Akan tetapi dalam pembentukan unsur ketiga terkait penyelesaian persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan haruslah belum

mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri. Disini seperti yang dijelaskan sebelumnya, Peraturan Pemerintah Pembatasan Sosial Berskala Besar dan Peraturan Menteri Pembatasan Sosial Berskala Besar, secara jelas menerangkan bahwa dalam pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar haruslah memperhatikan dan mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimana tidak hanya terfokus pada pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar semata. Melainkan juga harus mempertimbangkan pembentukan Peraturan Daerah sebagai peraturan yang sah yang mengikat secara umum diwilayah daerah. Sehingga bila dikatakan diskresi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Tulungagung tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pandangan tersebut adalah keliru.

Akan tetapi pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar jika melihat unsur pembentukan diskresi keempat, penerbitan peraturan terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar melalui perda kurangnya efektif sehingga mencukupi unsur pembentukan Surat Edaran. Dimana prosedur penerbitan Peraturan Daerah yang membutuhkan waktu yang tidak sedikit, dan jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna. Dimana ketika permohonan penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar disuatu wilayah dikabulkan oleh Kementerian Kesehatan. Pemerintah daerah dapat melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar sesegera mungkin.

Permasalahan muncul ketika memang diskresi penerbitan Surat Edaran oleh kepala daerah khususnya Bupati Tulungagung penerbitan Surat Edaran kurangnya efektif. Dikarenakan seperti yang penulis bahas sebelumnya Surat Edaran hanyalah sebagai juklak (petunjuk pelaksanaan) dan hanya mengikat kepada diri pembuat Surat Edaran dan jajaran dibawahnya. Disini penerbitan Surat Edaran terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak hanya mengatur diri sendiri, melainkan juga masyarakat. Masyarakat dipaksa untuk menaati jam malam di daerahnya, dan apabila tidak menaati hal tersebut akan menamatkan hukuman oleh pejabat yang berwenang.

Problematisasi terjadi ketika Satuan Polisi Pamong Praja merupakan perangkat kepala

daerah, dimana secara struktural harus bertanggungjawab kepada pemerintah daerah asing-masing. Satuan Polisi Pamong Praja lah yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk menekan persebaran jam malam dimasyarakat. Akan tetapi perintah yang diturunkan oleh kepala daerah tidak secara tegas dan terstruktur seperti dalam Peraturan Daerah. Sejatinya diskresi berupa Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Bupati Tulungagung tersebut kuranglah tepat. Dimana dalam unsur penyusunan diskresi sendiri penerbitan Surat Edaran belum dapat dikategorikan untuk bisa diterbitkannya Surat Edaran.

Mekanisme lain yang dapat ditempuh terkait pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dapat dilakukan melalui penerbitan Peraturan Daerah. Hal tersebut sebagai langkah yang pas dikarenakan proses Pembatasan Sosial Berskala Besar sendiri haruslah memerlukan koordinasi lintas sektoral, dan pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang menyangkut hajat hidup orang banyak juga harus diperhatikan.

Dimana seharusnya dalam peraturan tertulis oleh pemerintah daerah haruslah juga mencantumkan solusi masyarakat yang terdampak. Hingga peraturan tersebut tidak hanya memberikan penekanan kepada masyarakat akan tetapi juga memberikan solusi strategis kedepannya. Keadaan mendesak saja tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk menerbitkan diskersi, akan tetapi ada berbagai hal yang juga perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah.

C. Akibat Hukum Diterbitkannya Surat Edaran oleh Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19

Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung, merupakan salah satu pemerintahan daerah yang menanggapi permasalahan Covid-19 dengan sigap. Pemerintah Kabupaten Tulungagung menerbitkan berbagai Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Bupati Tulungagung. Penerbitan Surat Edaran tersebut menimbulkan pertanyaan terkait bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan, apakah dapat mengikat masyarakat secara umum untuk menaatinya. Ataupun hanya sebatas sebagai himbauan kepada masyarakat.

Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung secara hierarki dikeluarkan berdasarkan

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) (selanjutnya disebut Intruksi Menteri Pembatasan Sosial Berskala Besar). Dalam konsideran bagian mengingat hanya berpedoman Intruksi Menteri Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut. Dimana memang wilayah Kabupaten Tulungagung dalam hal penyebaran Covid-19 masihlah sangat tinggi, sehingga perlu dilakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Permasalahannya dalam Intruksi Menteri Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut tidak membahas batasan kegiatan penjualan oleh Usaha Mikro Menengah Kecil, dimana yang wajib dilakukan pembatasan penjualan adalah pusat perbelanjaan (mall) yang harus tutup operasinya pada pukul 20.00. Akan tetapi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung memperluas makna untuk menutup kegiatan penjualan secara *dine in* pada pukul 20.00 terhadap seluruh pelaku usaha termasuk Usaha Mikro Menengah Kecil, dan pelayanan secara *take away* maksimal pukul 22.00.

Surat Edaran tersebutlah yang digunakan dasar oleh Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan kegiatan oprasi/patroli yustisi. Pelanggar aturan dalam Surat Edaran tersebut oleh Satuan Polisi Pamong Praja akan menadapatkan sanksi teguran hingga pemberian sanksi administratif berupa denda hingga penutupan tempat usaha. Apabila melihat lebih lanjut tugas pokok dan fungsi dari Satuan Polisi Pamong Praja sendiri berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja adalah:

Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas:

- a. menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah;
- b. menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman; dan
- c. menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Sementara itu Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat daerah yang dibentuk untuk menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Fungsi dan wewenang Satuan Polisi Pamong Praja, dijelaskan dalam pasal 6 dan 7 Peraturan

Pemerintah Satuan Polisi Pamong Praja, dimana fungsi dan wewenangya adalah:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai fungsi:

- a. penyusunan program penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- b. pelaksanaan kebijakan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat;
- c. pelaksanaan koordinasi penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman serta penyelenggaraan perlindungan masyarakat dengan instansi terkait;
- d. pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum atas pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain berdasarkan tugas yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6, Satuan Polisi Pamong Praja berwenang:

- a. melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan atau Peraturan Kepala Daerah;
- b. menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah; dan

- d. melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Tugas pokok dan fungsi dari Satuan Polisi Pamong Praja itu sendiri adalah menegakkan peraturan daerah, dimana langsung bertanggung jawab kepada kepala daerah. Sehingga, produk hukum apapun dari Kepala Daerah langsung digunakan sebagai acuan Satuan Polisi Pamong Praja dalam menjalankan tugasnya, disini lain Satuan Polisi Pamong Praja merupakan perangkat yang secara struktural masih dibawah Pemerintah Daerah.

Apabila penerbitan Surat Edaran yang dilakukan oleh Pemerindah Daerah Kabupaten Tulungagung hanya sebatas himbauan kepada perangkatnya untuk saling bertanggungjawab dan tidak terjadi kesalah pahaman komunikasi, penerbitan Surat Edaran dapat dimaklumi. Akan tetapi, apabila SE digunakan sebagai pengatur masyarakat terait jam malam tersebut, seharusnya tidak memiliki akibat hukum bagi masyarakat. Sifat Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Pemerindah Daerah Kabupaten Tulungagung tersebut seharusnya hanya seperti sifat fatwa yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia. Dimana fatwa tersebut hanya merupakan himbauan kepada masyarakat untuk lebih baik mengikutinya.

Permasalahannya Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung tersebut mengikat bagi perangkat Kepala Daerah yang berada dibawahnya. Apabila Satuan Polisi Pamong Praja yang merupakan salah satu unsur yang diberikan kewenangan untuk meneggakan Surat Edaran tersebut akan mengalami kesulitan dikarenakan sifatnya hanya bersifat himbauan. Masyarakat yang memahami terkait tata laksana hukum administrasi negara akan melakukan penolakan dalam mematuhi Surat Edaran yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung tersebut. Dilapangan akan mengalami permasalahan dan terjadi tindakan yang kontra produktif dengan apa yang dicita-citakan oleh sistem Pembatasan Sosial Berskala Besar itu sendiri.

Seharusnya Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung tidak perlu tergesa-gesa untuk menerbitkan Surat Edaran sebagai pengaturan terkait permasalahan Pembatasan Sosial Berskala

Besar. Seperti penjelesan yang penulis kemukaan sebelumnya dan setelah ditelaah lebih lanjut, maka akan mengalami tindakan yang kontra produktif. Lebih baik Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tulungagung menerbitkan Peraturan Daerah terkait mekanisme pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Kabupaten Tulungagung. Hal tersebut juga akan berdampak positif kepada Satuan Polisi Pamong Praja dalam menjalankan tugasnya. Dikarenakan tugas utama dari Satuan Polisi Pamong Praja adalah menegakan Peraturan Daerah.

KESIMPULAN

Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung terkait pelaksanaan jam malam dalam rangka Pembatasan Sosial Berskala Besar dianggap sebagai beleidsregel atau peraturan kebijaksanaan yang secara hukum setara dengan juklak, juknis, dan dokumen serupa lainnya, yang berfokus pada pengikatan internal suatu lembaga daripada mengikat masyarakat secara luas. Namun, penggunaan diskresi dalam bentuk Surat Edaran ini dinilai kurang produktif dalam menangani Pembatasan Sosial Berskala Besar, terutama karena penegakan aturan lebih efektif jika dilakukan melalui Peraturan Daerah yang dibentuk bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang tidak hanya memperjelas tupoksi penegakan hukum oleh Satuan Polisi Pamong Praja tapi juga menghindari kesalahpahaman koordinasi lintas sektor.

SARAN

Oleh karena itu, disarankan agar Pemerintah Daerah Kabupaten Tulungagung untuk permasalahan seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar di masa mendatang, sebaiknya menerbitkan Peraturan Daerah yang menjadi dasar hukum yang jelas, yang tidak hanya mendukung penanganan cepat tetapi juga tepat dalam menghadapi Covid-19, sehingga tidak menimbulkan masalah kontraproduktif terhadap tujuan Pembatasan Sosial Berskala Besar itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussamad, Zamroni, Amanda Adelina Harun, Mohamad Hidayat Muhtar, Fenty U. Puluhulawa, Vifi Swarianata, dan Nurul Fazri Elfikri. "Constitutional Balance: Synchronizing Energy and Environmental Policies with Socio-Economic Mandates." *E3S Web of Conferences* 506 (2024): 06006. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202450606006>.
- Abdussamad, Zamroni, Mohammad Hidayat Muhtar, dan Dolot Alhasni Bakung. "Legal Model for Fulfilling Educational Rights for Persons with Disabilities in the Covid-19 Pandemic Era." *KnE Social Sciences*, t.t., 317–25. <https://doi.org/10.18502/kss.v7i15.12101>.
- Abqa, Muhammad Ardhi Razaq, Junaidi, Sumiaty Adelina Hutabarat, Didik Suhariyanto, Nike Mutiara Fauziah, Erfina Fuadatul Khilmi, Yang Meliana, dan Mohamad Hidayat Muhtar. *HUKUM TATA NEGARA : Sebuah Konsep Dasar dalam Menata Bangsa*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Achir, Nuvazria, dan Mohamad Hidayat Muhtar. "Analisis Inovatif Peraturan Daerah terkait Pengelolaan Zakat dalam Perspektif Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik." *Al-Mizan (e-Journal)* 19, no. 1 (2023): 163–84.
- Ahsani Bakung, Dolot, Muhammad Hidayat Muhtar, Zamroni Abdussamad, Rahmat Teguh, dan Santoso Gobel. "The Urgency of Establishing a Legal Entity Issuing Force Majeure Certificates Against Creditor Protection During the Covid-19 Pandemic." *knepublishing.com* 2022 (2022). <https://doi.org/10.18502/kss.v7i15.12086>.
- Amer, Nabih, Arief Fahmi Lubis, Mohamad Hidayat Muhtar, Vica Jillyan Edsti Saija, Viorizza Suciani Putri, dan Beni Setiawan. "IMPLICATIONS OF THE CONSTITUTION FOR POLITICAL NEUTRALITY IN THE DYNAMICS OF LAW AND DEMOCRACY." *Journal de Facto* 10, no. 2 (28 Januari 2024): 283–302. <https://doi.org/10.36277/jurnaldefacto.v10i2.189>.
- Amin, Fakhry, Riana Susmayanti, Fuqoha, Femmy Silaswaty Faried, Suwandoko, Muhammad Aziz Zaelani, Asri Agustiwi, dkk. *Ilmu Perundang-Undangan*. Sada Kurnia Pustaka, 2023.

- Aprillia, Nova Elsa, Deni Wahyu Hidayat, Ida Farida, dan Dewi Mulyanti. "URGENSI PERENCANAAN PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DALAM PENETAPAN PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN CIAMIS." *Case Law : Journal of Law* 3, no. 2 (9 November 2022): 130–45. <https://doi.org/10.25157/caselaw.v3i2.2839>.
- Askari, Askar. "Balancing Civil and Political Rights: Constitutional Court Powers in Indonesia and Austria." *Journal of Indonesia Legal Studies* 8, no. 2 (2023): 1311–60.
- Bakung, Dolot Al Hasni, Mohamad Hidayat Muhtar, dan Nabih Amer. "Comparative Analysis of Legal Policies Regarding Force Major During Covid-19 Pandemic in Indonesia and China." *Batulis Civil Law Review* 3, no. 1 (16 Mei 2022): 8–18. <https://doi.org/10.47268/ballrev.v3i1.721>.
- Gobel, Rahmat Teguh Santoso, Moh Ihsan Husnan, Novendri Nggilu, Raihan Sahrul Adnan, dan Moh Hidayat Muhtar. "Dialektika Norma Islam Dan Norma Hukum Positif Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pendidikan Al-Qur'an Di Provinsi Gorontalo." *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 2 (28 Oktober 2022): 196–213. <https://doi.org/10.51825/sjp.v2i2.16682>.
- Harahap, Tuti Khairani, Yuyut Prayuti, Nining Latianingsih, Amsari Damanik, Tiyas Maheni, Ida Farida, Mohamad Hidayat Muhtar, dan Mustaqim. "PENGANTAR ILMU HUKUM." *Penerbit Tahta Media*, 30 Mei 2023. <https://tahtamedia.co.id/index.php/issj/article/view/255>.
- Manan, Bagir. *Peranan peraturan perundang-undangan dalam pembinaan hukum nasional*. Bandung: Armico, 1987.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Amanda Adelina Harun, Viorizza Suciani Putri, Apripari Apripari, dan Mohamad Rivaldi Moha. "Addressing the Paradox: Why Environmental Constitutionalism Is More than Just Rights?" *E3S Web of Conferences* 506 (2024): 06004. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202450606004>.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, dan Nur Mohamad Kasim. *Peraturan Daerah Syariah dalam Sistem Hukum Indonesia*. Eureka Media Aksara, 2023. <https://repository.penerbiteureka.com/tr/publications/559654/>.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Nur Mohamad Kasim, dan Irma Suryani. "Islamic Law In The Constitution Of Indonesia (a Study of Characteristics Sharia Local Regulations)." *TSAQFAH* 19, no. 1 (2023): 236–63.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Dian Dewi Khasanah, Avisena Aulia Anita, Muhamad Abas, Moh Bagus, Dewi Cahyandari, Endrianto Bayu Setiawan, dkk. *Menimbang Keadilan: Dinamika Hukum dan Demokrasi Di Persimpangan Zaman*. Sada Kurnia Pustaka, 2024.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Abdul Kahar Maranjaya, Nur Arfiani, dan Erman Rahim. *TEORI & HUKUM KONSTITUSI: Dasar Pengetahuan dan Pemahaman serta Wawasan Pemberlakuan Hukum Konstitusi di Indonesia*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Ichlas Tribakti, Agus Salim, Harry A. Tuhumury, M. Hasan Ubaidillah, Suwitno Y. Imran, Iskandar Laka, dkk. *Konsep Hukum Indonesia*. Global Eksekutif Teknologi, 2023.
- Murdan, Murdan, dan Safira Mustaqilla. "Diskresi dan Negara Hukum: Mewujudkan Hukum Berkeadilan Masyarakat." *Legitimasi: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum* 11, no. 1 (16 Agustus 2022): 148–63. <https://doi.org/10.22373/legitimasi.v11i1.12458>.
- Negara, Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi. "Pertimbangan Penggunaan Diskresi Untuk Meningkatkan Pelayanan Masyarakat dan Percepatan Pembangunan, Jakarta, Juli, 2016." Jakarta, 2016.
- Nina Jayanti. "MEKANISME PENGAWASAN TERHADAP PRODUK HUKUM DALAM KONSTRUKSI POLITIK HUKUM | Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai," 9 September 2023. <http://journal.stihtb.ac.id/index.php/jihtb/article/view/84>.
- Philipus, Hadjon M., Sri Soemantri Martosoewignjo, dan Sjachra Basah. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Pujayanti, Luh Putu Vera Astri, Zainun Zakya Nugrahayu, Erman I. Rahim, Mohamad

- Hidayat Muhtar, dan Chami Yassine. "Indonesia's Constitutional Court: Bastion of Law Enforcement and Protector of Human Rights in The Reform Era." *Jurnal Pamator: Jurnal Ilmiah Universitas Trunojoyo* 17, no. 1 (26 Februari 2024). <https://doi.org/10.21107/pamator.v17i1.24128>.
- Rochmansyah, Bagaskara Nur, Indrya Mulyaningsih, dan Itaristanti Itaristanti. "Analisis kesalahan berbahasa pada surat edaran resmi." *LITERA* 21, no. 1 (31 Maret 2022): 81-93. <https://doi.org/10.21831/ltr.v21i1.40115>.
- Rs, Iza Rumesten, Viorizza Suciani Putri, Agnes Fitryantica, Muhammad Bagus Adi Wicaksono, Abdenmour Hammadi, Chami Yassine, dan Mohamad Hidayat Muhtar. "Unraveling the Challenges in Implementing Final and Binding Decisions of Administrative Courts: A Critical Study." *Migration Letters* 21, no. S2 (7 Januari 2024): 600-614.
- Said, Ikhwan M. "KAJIAN SEMANTIK TERHADAP PRODUK HUKUM TERTULIS DI INDONESIA." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 24, no. 2 (2012): 187-97. <https://doi.org/10.22146/jmh.16131>.
- Soejito, Irawan. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, 1989.
- Widodo, Hyginus Suseno Triyanto, dan Aloysius Triwanggono. "KARAKTERISTIK BUDAYA ORGANISASI, KEMAMPUAN ADAPTASI, DAN KINERJA USAHA MIKRO KECIL MENENGAH." *EXERO: Journal of Research in Business and Economics* 1, no. 1 (30 November 2018): 90-110. <https://doi.org/10.24071/EXERO.V1I1.1663>.
- Yusdheaputra, Wafa. "Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurist-Diction* 6, no. 1 (2023). <https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/download/43557/23998>.