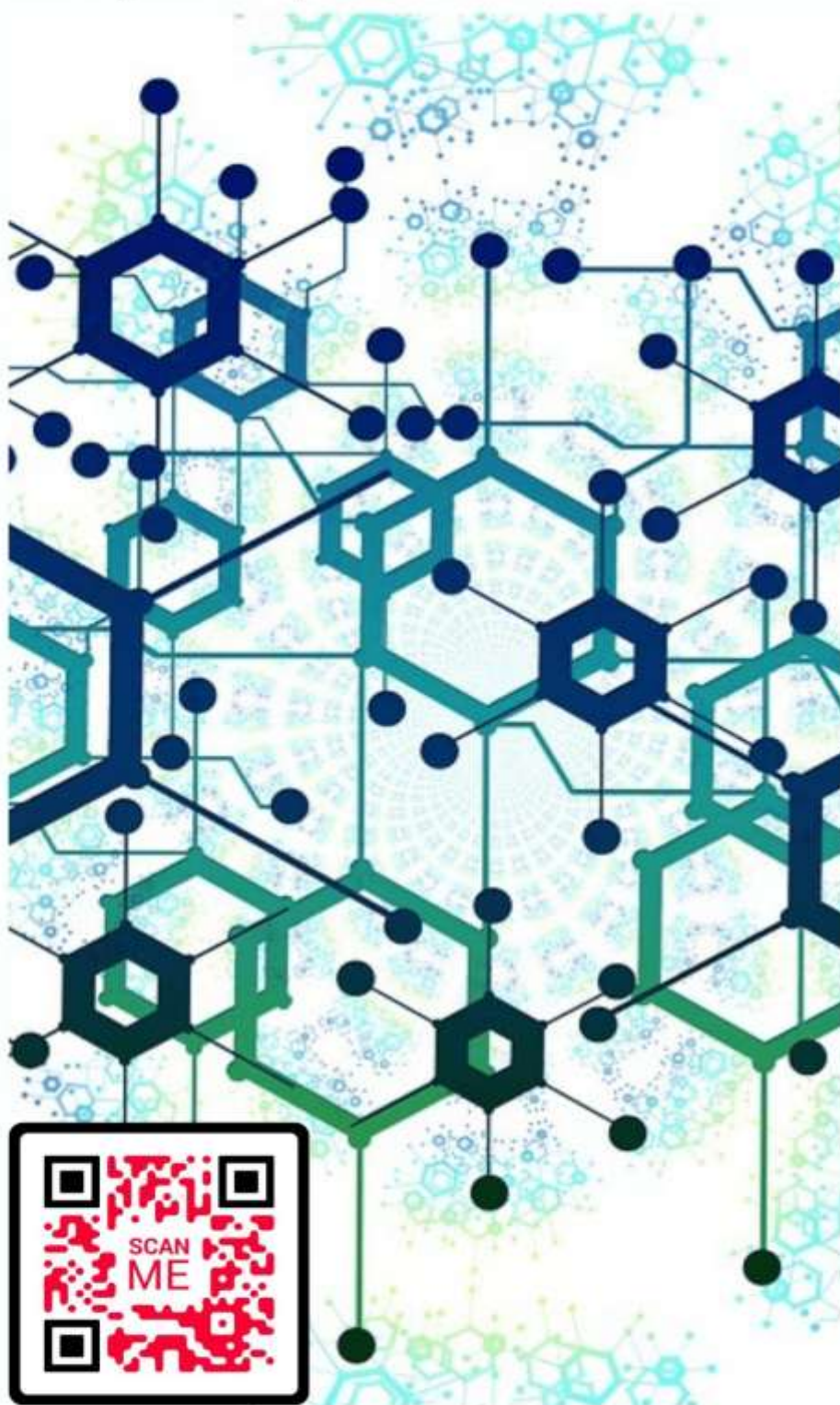


ISSN (ONLINE) 2598-9936



INDONESIAN JOURNAL OF INNOVATION STUDIES
PUBLISHED BY
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SIDOARJO

Table Of Contents

Journal Cover	1
Author[s] Statement	3
Editorial Team	4
Article information	5
Check this article update (crossmark).....	5
Check this article impact	5
Cite this article	5
Title page	6
Article Title.....	6
Author information	6
Abstract	6
Article content	8

Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode>

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Dr. Hindarto, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Managing Editor

Mochammad Tanzil Multazam, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Editors

Fika Megawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Mahardika Darmawan Kusuma Wardana, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Wiwit Wahyu Wijayanti, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Farkhod Abdurakhmonov, Silk Road International Tourism University, Uzbekistan

Bobur Sobirov, Samarkand Institute of Economics and Service, Uzbekistan

Evi Rinata, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

M Faisal Amir, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Dr. Hana Catur Wahyuni, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

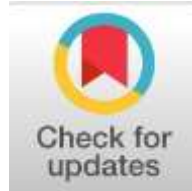
Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

How to submit to this journal ([link](#))

Article information

Check this article update (crossmark)



Check this article impact (*)



Save this article to Mendeley



(*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

Administrative Law Innovation And Discretionary Protocols During Public Health Crises: Inovasi Hukum Administrasi Dan Protokol Diskresi Selama Krisis Kesehatan Masyarakat

Atthayya Tabittha Bilbiina, 2505040065@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Sri Suhartati Pasaribu, 2505040066@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Tri Paskah Nainggolan, 2505040063@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Yohana Christine Napitupulu, 2505040225@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Dinaya Aulya Salsa, 2505040078@student.umrah.ac.id (*)

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Vironika Anivyva Syavitri, 2505040121@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

(*) Corresponding author

Abstract

General Background National emergencies require rapid governmental intervention to ensure population protection and stability. **Specific Background** During the recent multidimensional crisis, state apparatus utilized the *freies ermesen* concept to overcome legislative voids. **Knowledge Gap** Current academic discourse primarily examines institutional powers, yet rarely evaluates the juridical transformation of internal directives into societal mandates. **Aims** This study examines the structural trajectory of national governance and analyzes the specific implementation of executive mandates during emergency periods. **Results** Utilizing normative legal literature analysis, findings reveal that officials extensively employed executive authority to formulate pseudo-legislation, primarily through Circular Letters. However, the untethered execution of these *beleidsregel* instruments generated uncertainty, regulatory overlapping, and potential financial accountability impunity. **Novelty** This investigation specifically addresses the juridical shift wherein strictly internal guidelines were improperly utilized as instruments of societal constraint during emergency governance. **Implications** Strengthening integrated oversight mechanisms alongside the stringent application of Good Corporate Governance principles remains paramount to preventing unconstitutional governance.

Highlights

- ♦ State officials utilized *freies ermesen* to bypass legislative voids rapidly.

- Internal directives were improperly transformed into pseudo-legislation regulating broad behaviors.
- Untethered executive authority threatens constitutional certainty and creates financial accountability risks.

Keywords

State Administration; Freies Ermessen; Pseudo Legislation; Good Corporate Governance; Emergency Management

Published date: 2026-10-14

PENDAHULUAN

Penyebaran wabah Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang melanda dunia termasuk Indonesia sejak awal tahun 2020 telah menciptakan krisis multidimensional yang menuntut respons cepat dari pemerintah. Penemuan kasus pertama COVID-19 di Indonesia mendorong pemerintah untuk segera menyusun berbagai instrumen hukum guna mengendalikan penularan virus, melindungi keselamatan warga negara, serta menjaga stabilitas ekonomi dan sistem keuangan nasional. Kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat ini secara fundamental memicu dinamika dan perkembangan baru dalam ranah Hukum Administrasi Negara. Pemerintah dihadapkan pada situasi kekosongan hukum atau kondisi ketidakjelasan aturan formal yang ada untuk merespons krisis extraordinary tersebut secara instan. Oleh karena itu, Hukum Administrasi Negara memegang peranan mutlak dan urgen sebagai landasan operasional dalam penyelenggaraan tindakan-tindakan kedaruratan pemerintah [1].

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas penggunaan diskresi pemerintahan dalam kondisi kedaruratan serta kebijakan administratif yang diterbitkan selama pandemi COVID-19. Kajian mengenai diskresi pada umumnya menitikberatkan pada dasar kewenangan pejabat pemerintahan dan batas penggunaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan [2]. Sementara itu, penelitian mengenai kebijakan pemerintah pada masa pandemi lebih banyak mengkaji respons dan efektivitas berbagai kebijakan administratif dalam menangani kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat [3]. Meskipun demikian, kajian yang secara khusus menghubungkan perkembangan Hukum Administrasi Negara selama pandemi dengan penggunaan Surat Edaran sebagai instrumen kebijakan pemerintahan masih relatif terbatas, terutama ketika Surat Edaran yang secara teoritis ditujukan sebagai instrumen internal justru memuat ketentuan yang bersifat mengatur, kewajiban, larangan, dan pembatasan terhadap masyarakat umum. Celah tersebut menunjukkan pentingnya kajian yang tidak hanya melihat diskresi dari aspek kewenangannya, tetapi juga menelaah batas yuridis dan kedudukan instrumen kebijakan yang digunakan pemerintah dalam merespons keadaan darurat.

Dalam rangka mengatasi hambatan birokrasi dan stagnasi pemerintahan di tengah krisis, penggunaan kewenangan diskresi (*freies ermesen*) menjadi pilihan utama pejabat administrasi negara. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi memberikan ruang legal bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan guna mengatasi persoalan konkret ketika peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas [2]. Penerapan diskresi ini termanifestasikan dalam pembentukan berbagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau legislasi semu (*pseudo-wetgeving*), yang secara praktis diwujudkan melalui pembentukan Peraturan Gubernur, Peraturan Wali Kota/Bupati, Instruksi, hingga penerbitan Surat Edaran baik di tingkat pusat maupun daerah. Instrumen-instrumen ini dipilih karena proses pembentukannya relatif lebih cepat, efisien, fleksibel, serta berbiaya ringan apabila dibandingkan dengan prosedur pembentukan undang-undang konvensional yang memakan waktu lama [3].

Meskipun instrumen diskresi dan peraturan kebijakan menawarkan akselerasi dalam merespons krisis, penggunaan bentuk hukum tersebut di masa pandemi COVID-19 menyisakan berbagai problematika yuridis normatif. Salah satu instrumen administrasi yang paling masif digunakan namun menimbulkan polemik adalah Surat Edaran. Dalam teori Hukum Administrasi Negara dan ilmu perundang-undangan, Surat Edaran sejatinya berkedudukan sebagai peraturan kebijakan bertipe nota dinas atau petunjuk internal yang bertujuan untuk mengimbau, memberi arahan, atau mengingatkan pejabat/pegawai bawahan dalam lingkup internal instansi [4]. Namun pada praktiknya selama penanganan COVID-19, banyak ditemukan Surat Edaran yang diterbitkan oleh kementerian, pemerintah daerah, hingga lembaga ad hoc seperti Satuan Tugas Penanganan COVID-19 yang berisi materi muatan mengatur (*regelling*), memuat kewajiban, larangan, serta pembatasan hak masyarakat umum (*addressat umum*). Penataan dan penggunaan instrumen diskresi yang tidak tepat ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, kebingungan aparaturnya di lapangan, tumpang tindih regulasi, serta kelemahan dalam daya ikat dan penegakan sanksi hukum. Oleh karena itu, pengkajian mendalam mengenai perkembangan Hukum Administrasi Negara serta batasan penggunaan diskresi pemerintahan pada masa pandemi COVID-19 menjadi sangat krusial untuk mendudukkan kembali porsi yuridis instrumen pemerintahan secara ideal [5]. Berdasarkan celah penelitian tersebut, penelitian ini memosisikan kajian pada hubungan antara perkembangan Hukum Administrasi Negara, penggunaan diskresi, dan pembentukan peraturan kebijakan selama pandemi COVID-19, dengan perhatian khusus terhadap kedudukan serta batas yuridis Surat Edaran. Kebaruan penelitian terletak pada analisis terhadap pergeseran fungsi Surat Edaran dalam praktik pemerintahan selama pandemi, khususnya ketika instrumen yang pada dasarnya bersifat internal digunakan untuk mengatur masyarakat umum. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperjelas batas penggunaan diskresi dan kedudukan Surat Edaran sebagai instrumen pemerintahan dalam kondisi kedaruratan, sehingga tercipta keseimbangan antara kebutuhan pemerintah untuk bertindak cepat dan tuntutan kepastian serta perlindungan hukum bagi masyarakat.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang berfokus pada studi pustaka dan analisis terhadap berbagai bahan hukum. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan serta asas-asas hukum yang berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara dan kewenangan diskresi pejabat pemerintahan di Indonesia. Pendekatan ini secara khusus diarahkan untuk membangun analisis mengenai perkembangan instrumen hukum administrasi serta legitimasi yuridis terhadap kebijakan dan diskresi yang diambil pemerintah dalam menghadapi kedaruratan kesehatan selama pandemi COVID-19 [6]. Bahan hukum diklasifikasikan menjadi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait administrasi pemerintahan, diskresi, kedaruratan kesehatan, dan penanganan COVID-19, termasuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun

2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, penelitian terdahulu, pendapat ahli, dan literatur mengenai Hukum Administrasi Negara, diskresi, beleidsregel, serta Surat Edaran, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber pendukung lainnya.

Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan mengidentifikasi, menyeleksi, dan mengelompokkannya berdasarkan tema penelitian, yaitu perkembangan Hukum Administrasi Negara, kewenangan diskresi, peraturan kebijakan, dan penggunaan Surat Edaran selama pandemi COVID-19. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dan konseptual (conceptual approach) dengan menafsirkan ketentuan hukum serta membandingkannya dengan asas, konsep, pendapat ahli, dan praktik kebijakan selama pandemi. Analisis diarahkan untuk mengidentifikasi kesesuaian, batas kewenangan, dan problematika yuridis penggunaan diskresi serta Surat Edaran dalam kondisi kedaruratan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pandemi COVID-19 memberikan pengaruh besar terhadap perkembangan Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia, terutama dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dalam kondisi darurat, pemerintah dituntut untuk mengambil keputusan secara cepat guna melindungi kesehatan masyarakat, menjaga stabilitas ekonomi, dan mencegah penyebaran virus. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan kewenangan pemerintahan mengalami penyesuaian dibandingkan dengan keadaan normal. Salah satu perkembangan penting terlihat dari penggunaan kewenangan pemerintahan dalam keadaan darurat [7]. Pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan, seperti pembatasan kegiatan masyarakat, pengaturan perjalanan, penerapan protokol kesehatan, serta kebijakan mengenai pelayanan publik. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga harus berkoordinasi dalam menerapkan kebijakan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa HAN tidak hanya mengatur bagaimana pemerintah bertindak dalam kondisi normal, tetapi juga memberikan kerangka hukum bagi pemerintah ketika menghadapi keadaan luar biasa [8].

Pada masa pandemi, pemerintah juga menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan. Diskresi diperlukan ketika peraturan yang tersedia belum secara spesifik mengatur suatu persoalan atau ketika diperlukan tindakan cepat untuk menyelesaikan masalah pemerintahan. Namun, penggunaan diskresi tetap harus memperhatikan batas-batas hukum, tujuan pemberian kewenangan, kepentingan umum, serta prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Perkembangan HAN selama COVID-19 juga terlihat dalam meningkatnya penggunaan peraturan dan keputusan administratif sebagai instrumen untuk menangani pandemi. Pemerintah menerbitkan berbagai kebijakan mengenai pembatasan sosial, kesehatan masyarakat, bantuan sosial, pendidikan, dan kegiatan ekonomi. Kebijakan tersebut memperlihatkan bahwa keputusan administrasi pemerintahan memiliki peranan penting dalam mengimplementasikan kebijakan negara secara langsung kepada Masyarakat [9].

Di sisi lain, kondisi pandemi menimbulkan tantangan terhadap prinsip kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan perlindungan hak masyarakat. Keputusan yang dibuat secara cepat tetap harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Pembatasan terhadap aktivitas masyarakat, misalnya, perlu memiliki dasar hukum serta mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan kesehatan masyarakat dan hak-hak warga negara. Dengan demikian, pandemi COVID-19 memperlihatkan bahwa HAN bersifat dinamis dan harus mampu menyesuaikan diri dengan keadaan darurat. Pengalaman tersebut menunjukkan pentingnya keseimbangan antara kecepatan pengambilan keputusan pemerintah dan prinsip negara hukum. Pemerintah memang membutuhkan ruang untuk bertindak cepat dalam menghadapi krisis, tetapi kewenangan tersebut tetap harus dilaksanakan berdasarkan hukum, proporsionalitas, kepentingan umum, dan prinsip pemerintahan yang baik. Secara keseluruhan, perkembangan HAN pada masa COVID-19 dapat dilihat dari semakin pentingnya penggunaan kewenangan darurat, diskresi, koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta penguatan mekanisme pertanggungjawaban terhadap keputusan pemerintah. Pandemi menjadi contoh nyata bahwa hukum administrasi negara memiliki peran penting dalam memastikan tindakan pemerintah tetap efektif sekaligus berada dalam koridor negara hukum [10].

Pada masa pandemi, perkembangan HAN terlihat dalam beberapa aspek. Pertama, pemerintah memperoleh kewenangan untuk mengambil berbagai tindakan administratif dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat. Kedua, terjadi peningkatan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakan pandemi. Selain itu, pandemi mendorong penggunaan instrumen administrasi pemerintahan secara lebih intensif, seperti keputusan pejabat pemerintahan, peraturan kebijakan, pembatasan kegiatan masyarakat, serta pelayanan publik berbasis digital. Namun, penggunaan kewenangan tersebut tetap harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta mempertimbangkan hak-hak Masyarakat [11].

Pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara mempunyai peranan penting dalam menjamin agar tindakan pemerintah dalam keadaan darurat tetap memiliki dasar hukum. Berbagai peraturan yang diterbitkan selama pandemi memperlihatkan adanya perkembangan dalam penggunaan kewenangan administrasi, koordinasi pemerintahan, pembatasan aktivitas masyarakat, dan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, pandemi tidak hanya menjadi persoalan kesehatan, tetapi juga menjadi momentum perkembangan praktik Hukum Administrasi Negara dalam menghadapi keadaan luar biasa dengan tetap memperhatikan kepastian hukum, kepentingan umum, dan perlindungan hak masyarakat.

Diskresi merupakan salah satu instrumen dalam Hukum Administrasi Negara yang memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam kondisi tertentu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi dapat digunakan ketika peraturan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, serta ketika terjadi stagnasi pemerintahan. Dengan adanya ruang tersebut, pejabat

pemerintahan dapat mengambil keputusan sesuai dengan keadaan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan [12]. Dalam konteks pandemi COVID-19, diskresi menjadi salah satu bagian dari pelaksanaan pemerintahan yang berkaitan dengan kebutuhan untuk mengambil keputusan berdasarkan keadaan konkret selama pandemi. Kondisi pandemi menyebabkan pemerintah harus menangani berbagai keadaan yang membutuhkan pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam keadaan tertentu, peraturan yang tersedia tidak selalu mengatur secara terperinci setiap keadaan yang dihadapi sehingga diskresi dapat digunakan untuk memberikan dasar bagi pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan atau tindakan yang diperlukan.

Penggunaan diskresi dalam penanggulangan COVID-19 dapat berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan yang membutuhkan keputusan sesuai dengan kondisi yang sedang dihadapi. Pejabat pemerintahan dapat mempertimbangkan keadaan konkret di wilayah atau bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya, sepanjang keputusan tersebut masih berada dalam kewenangan dan memenuhi persyaratan penggunaan diskresi. Dengan demikian, penggunaan diskresi dalam masa pandemi tetap berkaitan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam menghadapi keadaan yang bersifat khusus. Diskresi juga dapat digunakan ketika terdapat ketidaklengkapan atau ketidakjelasan pengaturan yang berkaitan dengan keadaan tertentu selama pandemi [13]. Dalam kondisi tersebut, pejabat pemerintahan dapat mengambil keputusan berdasarkan ketentuan yang memberikan ruang untuk menggunakan diskresi. Keputusan yang diambil tetap harus memiliki dasar pertimbangan yang jelas dan berkaitan dengan keadaan konkret yang sedang dihadapi dalam penanggulangan COVID-19. Oleh karena itu, penggunaan diskresi tidak hanya dilihat dari adanya keadaan pandemi, tetapi juga dari terpenuhinya kondisi yang menjadi dasar penggunaan diskresi menurut hukum. Meskipun memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan, penggunaan diskresi tetap memiliki batas. Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, diskresi harus sesuai dengan tujuan penggunaannya, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Selain itu, keputusan yang diambil harus didasarkan pada alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, serta dilakukan dengan iktikad baik. Dengan demikian, diskresi tidak dapat digunakan hanya berdasarkan keinginan pribadi pejabat, tetapi harus memiliki alasan yang jelas dan tetap berada dalam batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Dalam penanggulangan COVID-19, batas tersebut perlu diperhatikan dalam setiap keputusan atau tindakan yang dilakukan melalui diskresi. Keadaan pandemi tidak menjadikan seluruh keputusan pemerintah dapat dilakukan secara bebas tanpa memperhatikan ketentuan hukum. Pejabat pemerintahan tetap harus memastikan bahwa keputusan yang diambil memiliki hubungan dengan keadaan yang dihadapi dan sesuai dengan tujuan penanggulangan pandemi. Pertimbangan yang digunakan juga harus bersifat objektif serta dapat dijelaskan berdasarkan keadaan konkret yang menjadi dasar pengambilan Keputusan [14].

Batas penggunaan diskresi juga dapat dilihat dari tata cara pelaksanaannya. Dalam keadaan tertentu seperti keadaan darurat, keadaan mendesak, atau bencana alam, pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi memiliki kewajiban untuk memberitahukan penggunaan diskresi kepada atasan dan, sesuai kondisinya, membuat laporan setelah diskresi digunakan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penggunaan diskresi selama pandemi tetap disertai dengan mekanisme pemberitahuan dan pertanggungjawaban administratif. Dalam keadaan pandemi COVID-19, mekanisme tersebut menjadi bagian penting dalam penggunaan diskresi karena keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintahan tetap perlu dapat diketahui dan dipertanggungjawabkan secara administratif. Pemberitahuan maupun pelaporan penggunaan diskresi memberikan ruang bagi atasan untuk mengetahui keputusan yang telah diambil dalam menghadapi keadaan tertentu selama pandemi. Dengan demikian, penggunaan diskresi tetap berada dalam mekanisme pemerintahan meskipun keputusan tersebut diambil berdasarkan keadaan yang membutuhkan tindakan tertentu.

Selain itu, penggunaan diskresi selama pandemi harus tetap memperhatikan AUPB. Asas kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, kepentingan umum, dan asas-asas lain yang relevan menjadi bagian yang perlu diperhatikan dalam pengambilan keputusan. Penerapan asas tersebut membantu memastikan bahwa keputusan yang diambil dalam penanggulangan COVID-19 tetap memiliki dasar pertimbangan yang jelas dan tidak semata-mata didasarkan pada keadaan darurat. Dengan demikian, fleksibilitas yang diberikan melalui diskresi tetap berjalan dalam kerangka hukum administrasi negara. Dengan demikian, diskresi pemerintah dalam penanggulangan pandemi COVID-19 merupakan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam menghadapi keadaan konkret yang memenuhi persyaratan penggunaan diskresi. Penggunaannya tetap harus didasarkan pada kewenangan, tujuan yang jelas, peraturan perundang-undangan, AUPB, alasan yang objektif, serta iktikad baik. Keadaan pandemi tidak menghilangkan batas-batas tersebut, melainkan menempatkan penggunaan diskresi dalam kondisi pemerintahan yang memerlukan pengambilan keputusan sesuai dengan keadaan konkret yang dihadapi.

Penggunaan diskresi oleh pemerintah selama pandemi COVID-19 memberikan dampak yang cukup luas, baik dampak positif maupun dampak negatif. Diskresi memberikan dampak positif karena memungkinkan pejabat administrasi negara untuk mengambil tindakan secara cepat dalam kondisi darurat yang mendesak tanpa harus menunggu proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang panjang. Hal ini sejalan dengan konsep *freies ermesen* yang memang dirancang untuk mengisi kekosongan hukum ketika pejabat tata usaha negara dihadapkan pada persoalan konkret yang tidak diatur secara jelas oleh peraturan yang ada. Ketentuan ini secara tegas terakomodasi dalam pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan bertujuan antara lain untuk meluncurkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan. Dalam konteks kedaruratan kesehatan seperti pandemi, pemerintah cenderung lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau manfaat (*doelmatigheid*) dibandingkan kepatuhan yang baku terhadap hukum yang berlaku (*rechmatigheid*), mengingat mendesakannya kebutuhan untuk melindungi keselamatan masyarakat. Salah satu wujud nyata dari penggunaan diskresi ini adalah penerbitan berbagai Surat Edaran, bahkan tercatat setidaknya 193 Surat Edaran dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka penanganan pandemi.

Namun disisi lain, dampak negatif juga muncul akibat penggunaan diskresi yang kurang tepat sasaran. Sjarif dan Kastanya menemukan bahwa Surat Edaran yang seharusnya hanya berfungsi sebagai nota dinas untuk menghimbau pihak internal, dalam praktiknya justru digunakan untuk mengatur, membatasi, bahkan mewajibkan sesuatu kepada masyarakat umum, sehingga menimbulkan ketidakjelasan mengenai kekuatan hukum dan mekanisme penegaknya. Dampak ini semakin terlihat dengan adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga, termasuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang sebenarnya tidak memiliki kewenangan pembentukan peraturan yang mengikat masyarakat luas, namun tetap menerbitkan Surat Edaran yang bersifat mengatur. Persoalan akuntabilitas juga muncul dalam kebijakan diskresi di bidang keuangan negara. Saharuddin, Asmar, dan Natsif menyoroti bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, meniadakan tanggung jawab pidana maupun perdata bagi pejabat yang menjalankan kebijakan keuangan negara dalam penanganan pandemi, sehingga berpotensi bertentangan dengan asas negara hukum dan membuka terjadinya impunitas [15]. Potensi impunitas tersebut perlu dipahami secara kritis karena pemberian perlindungan hukum kepada pejabat dalam kondisi darurat pada dasarnya dimaksudkan untuk mencegah kriminalisasi terhadap kebijakan yang diambil dengan iktikad baik, bukan untuk menghilangkan pertanggungjawaban atas penyalahgunaan kewenangan. Dalam konteks pengelolaan keuangan negara, perlindungan terhadap pejabat seharusnya tetap dibedakan dari pembebasan tanggung jawab apabila terdapat unsur penyalahgunaan kewenangan, konflik kepentingan, atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar hukum dan tanpa iktikad baik. Tanpa batas yang jelas, kebijakan perlindungan tersebut berpotensi melemahkan mekanisme pengawasan dan mengurangi insentif bagi pejabat untuk memastikan penggunaan anggaran tetap transparan, tepat sasaran, dan sesuai dengan tujuan penanganan pandemi. Karena itu, pertanggungjawaban kebijakan keuangan negara dalam keadaan darurat perlu tetap ditopang oleh dokumentasi keputusan, pemeriksaan administratif dan keuangan, pengawasan lembaga yang berwenang, serta mekanisme evaluasi setelah keadaan darurat berakhir. Pendekatan tersebut memungkinkan pemerintah tetap memiliki ruang gerak dalam situasi krisis, tetapi tidak menjadikan keadaan darurat sebagai alasan untuk menghapus prinsip akuntabilitas.

Dampak diskresi ini juga terasa pada kualitas pelayanan publik pemerintah selama pandemi. Tan menemukan bahwa meskipun secara teori penyelenggaraan pemerintahan seharusnya berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan konsep welfare state yang mewajibkan negara memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat, kenyataannya pemerintah Indonesia masih belum berhasil memberikan pelayanan yang baik dan andal di bidang kesehatan, transportasi publik, bantuan sosial, ekonomi, maupun keamanan selama masa pandemi. Sebagai solusi, Tan mengusulkan agar setiap instansi menunjuk petugas khusus penanganan pengaduan masyarakat, sehingga kebijakan yang lahir dari diskresi tetap dapat diawasi dan dikontrol oleh publik.

Persoalan pengawasan terhadap diskresi ini sejalan dengan temuan Ariefandi, Prasetyo, dan Ansari yang menegaskan bahwa akuntabilitas memegang peran penting dalam menjembatani hubungan antara pemerintah dan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip good governance, khususnya dalam konteks pelayanan publik di masa darurat kesehatan. Mereka berpendapat bahwa penggunaan diskresi yang tidak diimbangi dengan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas berpotensi menggeser fungsi diskresi dari sarana pengisi kekosongan hukum menjadi instrumen yang rawan disalahgunakan, sehingga diperlukan penguatan pengawasan, baik secara internal oleh atasan administratif maupun secara eksternal oleh lembaga legislatif dan masyarakat sipil, agar kebijakan yang diambil tetap berada dalam koridor akuntabilitas public [16].

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dampak penggunaan diskresi pemerintahan selama pandemi COVID-19 bersifat dua arah. Di satu sisi diskresi memberikan fleksibilitas dan kecepatan bertindak bagi pemerintah dalam menghadapi situasi darurat, namun di sisi lain berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, tumpang tindih kewenangan antar lembaga, impunitas dalam pengelolaan keuangan negara, serta menurunnya kualitas pelayanan publik apabila tidak diimbangi dengan pengawasan dan akuntabilitas yang memadai. Oleh karena itu, penguatan mekanisme pertanggungjawaban serta keterlibatan pengawasan publik menjadi kunci agar diskresi tetap berjalan sesuai koridor hukum dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik [17].

KESIMPULAN

Pandemi COVID-19 membawa perubahan yang signifikan terhadap perkembangan Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia. Situasi darurat kesehatan mengharuskan pemerintah mengambil berbagai kebijakan dan tindakan secara cepat untuk melindungi kesehatan masyarakat, mempertahankan stabilitas ekonomi, serta memastikan pelayanan publik tetap berjalan. Kondisi tersebut semakin memperlihatkan pentingnya kewenangan pemerintah dan berbagai instrumen administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu instrumen yang memiliki peranan penting dalam menghadapi kondisi tersebut adalah diskresi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diskresi dapat diterapkan ketika suatu peraturan memberikan pilihan, belum mengatur suatu persoalan, memiliki ketidaklengkapan atau ketidakjelasan, maupun ketika terjadi stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui diskresi, pejabat pemerintahan memiliki ruang untuk menentukan tindakan yang sesuai dengan kondisi konkret yang dihadapi selama pandemi.

Meskipun demikian, pelaksanaan diskresi tidak dapat dilakukan secara bebas tanpa memperhatikan batas hukum. Penggunaannya harus tetap berlandaskan pada tujuan kewenangan, ketentuan peraturan perundang-undangan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), pertimbangan yang objektif, serta iktikad baik. Di samping itu, setiap penggunaan diskresi perlu didukung dengan mekanisme pemberitahuan, pelaporan, pengawasan, dan pertanggungjawaban untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Penerapan diskresi selama pandemi memiliki manfaat sekaligus menimbulkan sejumlah persoalan. Dari sisi positif, diskresi memungkinkan pemerintah merespons keadaan darurat secara lebih cepat dan fleksibel. Namun, apabila digunakan secara tidak tepat, diskresi dapat menyebabkan ketidakpastian hukum, tumpang tindih kewenangan, lemahnya akuntabilitas, serta berbagai kendala dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu, diperlukan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang memadai agar pelaksanaan diskresi tetap sesuai dengan prinsip negara hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Pada akhirnya, pandemi COVID-19 membuktikan bahwa Hukum Administrasi Negara perlu mampu menyesuaikan diri dengan kondisi luar biasa yang dihadapi pemerintah. Kewenangan untuk bertindak cepat melalui diskresi memang diperlukan, tetapi pelaksanaannya harus tetap diimbangi dengan kepastian hukum, kepentingan umum, perlindungan terhadap hak masyarakat, penerapan AUPB, serta pengawasan dan akuntabilitas. Dengan adanya keseimbangan tersebut, tindakan pemerintah dalam menghadapi keadaan darurat dapat tetap berjalan secara efektif sekaligus berada dalam koridor hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebagai rekomendasi, pemerintah perlu memperkuat mekanisme pertanggungjawaban diskresi melalui pencatatan dan pelaporan tertulis atas setiap keputusan atau tindakan diskresioner, yang memuat dasar kewenangan, alasan penggunaan diskresi, tujuan, serta pertimbangan dampaknya terhadap masyarakat. Mekanisme tersebut perlu disertai pengawasan internal yang lebih konsisten, evaluasi setelah kebijakan dilaksanakan, dan keterbukaan informasi agar penggunaan diskresi dapat ditelusuri serta diuji secara administratif maupun hukum. Penguatan mekanisme ini menjadi penting untuk memastikan bahwa kebutuhan bertindak cepat dalam keadaan darurat tidak mengurangi prinsip transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan hak masyarakat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dan kontribusi dalam penyusunan artikel ini. Semoga artikel ini dapat memberikan manfaat dan menambah wawasan dalam pengembangan Hukum Administrasi Negara, khususnya terkait diskresi pemerintahan dalam menghadapi kondisi darurat.

Dalam penyusunan artikel ini, penulis memanfaatkan teknologi berbasis Artificial Intelligence (AI) secara terbatas untuk membantu penyuntingan bahasa, koreksi tata bahasa, dan meningkatkan keterbacaan naskah. Seluruh hasil yang diberikan oleh AI telah ditinjau, diverifikasi, dan disesuaikan oleh penulis. Penulis tetap bertanggung jawab penuh atas keakuratan, orisinalitas, integritas, dan isi ilmiah artikel ini.

References

1. Ristyawati, "Efektivitas kebijakan pembatasan sosial berskala besar dalam masa pandemi Coronavirus Disease 2019 oleh pemerintah sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945," *Adm. Law Gov.*, vol. 3, no. 2, pp. 240–248, 2020.
2. H. Herman, "Perlindungan hukum warga negara terhadap tindakan pemerintah dalam membuat keputusan administrasi negara," *Komun. Hukum, Univ. Pendidik. Ganesha*, vol. 1, no. 1, pp. 43–59, 2015.
3. S. J. D. R. I., "Program Legislasi Nasional 2020–2024," *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)*, 2020. Accessed: Sep. 24, 2026. [Online]. Available: <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>
4. A. Sakti R. S. Rakia, "Perkembangan dan urgensi instrumen hukum administrasi pasca penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 pada masa pandemi COVID-19," *SIGn Jurnal Hukum*, vol. 2, no. 2, pp. 157–173, 2021.
5. Z. Riefandi, H. Prasetyo, and T. S. Ansari, "Upaya akuntabilitas diskresi pemerintah pada masa pandemi COVID-19," *Al Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan*, vol. 17, no. 5, pp. 4142–4156, 2023.
6. A. Saharuddin, A. R. Asmar, and F. A. Natsif, "Problematisasi pemberian diskresi dan impunitas kepada pemerintah terkait kebijakan keuangan negara dalam penanganan pandemi COVID-19," *Alauddin Law Development Journal*, vol. 5, no. 2, pp. 364–378, 2023.
7. F. A. Sjarif and E. J. Kastanya, "Surat edaran sebagai instrumen administrasi negara di masa pandemi COVID-19," *Hukum & Pembangunan*, vol. 51, no. 3, pp. 786–802, 2021.
8. I. K. Suardita and I. P. A. Pratama, "Diskresi pemerintah dalam kedaruratan kesehatan akibat pandemi COVID-19," *Yustitia*, vol. 16, no. 2, pp. 113–121, 2022.
9. W. Tan, "Tantangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif pada pandemi COVID-19," *Veritas et Justitia*, vol. 7, no. 2, pp. 459–479, 2021.
10. A. B. Fuadi and Z. F. Aditya, "Pentingnya evidence-based policy making dalam pembuatan kebijakan publik di era pandemi," in *Pros. 1st Konf. Nas. 2020 Huk. dan Birokrasi untuk Indones. Tangguh*, pp. 69–81, 2020.
11. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, 2011.
12. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, 2014.
13. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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, 2020.
14. Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), 2020.
15. Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, 2020.

16. Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 178, 2020.
17. F. A. Sjarif and E. J. Kastanya, "Surat edaran sebagai instrumen administrasi negara di masa pandemi COVID-19," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, vol. 51, no. 3, pp. 786–802, 2021.