

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia secara nomenklatur telah tegas memberikan legitimasi sistem negaranya berdasarkan hukum. Hal ini termaktub di dalam konstitusi Negara Republik Indonesia tepatnya pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sudah menjadi sebuah *communis opinio* dalam sebuah negara hukum yang demokratis untuk melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang secara tegas diberikan oleh konstitusi atau undang-undang.¹ Asas ini menjadi sebuah asas absolut di dalam hukum administrasi atau yang juga disebut sebagai asas pemerintahan berdasarkan undang-undang (*het beginsel van wetmatigheid van het bestuur*). Asas ini memberikan sebuah keharusan bagi penguasa yang menjalankan urusan pemerintahan harus berdasarkan aturan-aturan yang jelas.²

Urusan pemerintahan secara yuridis didasarkan oleh kewenangan. Sumber kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi secara nomenklatur adalah sumber kewenangan yang didasari oleh UUD NRI 1945 atau Undang-Undang.³ Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat lebih tinggi kepada pejabat yang lebih

¹ Rozin Falih Alify, 2022, “Ambiguitas Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama Sebagai Kebijakan Pemerintah Dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia”, Artikel Hukum *Rechtsvinding* BPHN Kemenkumham-RI.

² Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, PT Yuridika, Surabaya, hlm. 6.

³ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan “Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.”

rendah serta ditandai dengan penurunan tanggung jawab dan tanggung gugat ke penerima delegasi.⁴ Sedangkan mandat secara nomenklatur dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan yang identik dengan delegasi namun ditandai dengan tidak diturunkan tanggung jawab dan tanggung gugat ke penerima mandat.⁵

Kewenangan yang diberikan secara berjenjang ini didasari dan seringkali melahirkan norma hukum. Hans Kelsen yang merujuk pada pendapat John Austin mengatakan, *a norm is a command* (norma adalah suatu perintah). *Every law or rule...is a command* (setiap hukum atau peraturan...merupakan suatu perintah).⁶ Perintah yang dapat dikatakan sebagai norma adalah suatu pernyataan kehendak dari satu pihak berbentuk sebuah keharusan (imperatif) yang dilandasi oleh kewenangan (kekuasaan resmi) oleh suatu tataran normatif yang dapat mengikat terhadap pihak lain untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Hal inilah yang menjadi legitimasi pengertian norma hukum yang disepakati oleh berbagai kalangan sebagai perintah yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan mengikat pihak pihak yang diatur dalam norma tersebut.

Norma hukum secara umum dibagi menjadi empat kemungkinan bentuk, diantaranya (i) peraturan (*regeling*), (ii) ketetapan (*beschikking*), (iii) putusan

⁴ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan “Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

⁵ Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan “Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

⁶ Raisul Muttaqien, 2010, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima, PT Nusa Media, Bandung, hlm. 40.

hakim (*vonnis*), dan (iv) aturan kebijakan (*beleidsregel*).⁷ Secara teoritis yuridis, dikenal dengan adanya 3 (tiga) bentuk penguasaan norma hukum, yaitu (1) norma bersifat mengatur (*regeling*) yang menghasilkan sebuah produk peraturan (*regels*), (ii) norma yang bersifat menetapkan sesuatu secara administratif menghasilkan keputusan tata usaha negara (*Beschikking*), dan (iii) norma yang bersifat menghakimi sebagai hasil proses litigasi (*adjudication*) menghasilkan sebuah putusan (*vonnis*).⁸ Namun selain ketiga bentuk penguasaan norma yang dimaksud, ada sebuah penguasaan norma yang dinamakan *beleidsregel* atau aturan kebijakan (*policy rules*) yang sering disebut sebagai *quasi*-peraturan, seperti petunjuk pelaksana, surat edaran, instruksi dan lain sebagainya yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan namun secara substansi isinya mengatur.⁹

Peraturan (*Regeling*) secara yuridis disebut sebagai norma hukum yang dibuat oleh cabang kekuasaan legislatif bersama dengan cabang kekuasaan eksekutif dimana pengusulan rancangan norma dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif¹⁰ maupun legislatif.¹¹ Peraturan dalam arti materiil dapat dimaknai sebagai hukum *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya berlaku umum dan mengatur hal-hal yang bersifat umum.¹² Peraturan secara yuridis juga dapat diprakarsai oleh cabang kekuasaan eksekutif yang dalam hal ini adalah fungsi

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Cetakan Pertama, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 33.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 209.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

¹¹ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

¹² SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, PT. Liberty, Yogyakarta, hlm. 94.

legislasi presiden tanpa campur tangan kekuasaan legislatif.¹³ Peraturan ini dapat berupa peraturan pelaksana Undang-Undang seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) maupun peraturan pelaksana pengganti undang-undang sebagai pengejawantahan kewenangan presiden dalam membentuk norma saat ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang diatur oleh konstitusi.¹⁴ Secara hierarki, peraturan perundang-undangan diurutkan dari tingkat tertinggi ke tingkat paling rendah dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang).¹⁵

Bentuk kedua adalah penetapan atau Keputusan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut KTUN (*beschikking*) yang merupakan sebuah produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) yang berisi tindakan tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat konkrit, individual dan final serta memiliki akibat hukum.¹⁶ Sedangkan bentuk ketiga yaitu Putusan Hakim (*vonnis*) yang merupakan putusan akhir atas hasil litigasi (pemeriksaan perkara di pengadilan) yang berisi tiga kemungkinan ammar, yaitu: mengabulkan, menolak, atau tidak dapat diterimanya sebuah permohonan atau gugatan (*niet ontvankelijk verklaard*).

¹³ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

¹⁴ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

¹⁵ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang “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.

¹⁶ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bentuk norma hukum keempat adalah aturan kebijakan (*beleidsregel*).¹⁷ Menurut Prajudi Atmosudirdjo, aturan kebijakan adalah aturan hukum yang dibentuk oleh pejabat administrasi yang berwenang untuk memberikan arahan atau garis pedoman.¹⁸ Norma ini berada di antara peraturan dan ketetapan dikarenakan normanya yang bersifat menetapkan secara umum ataupun mengatur secara konkrit. Norma ini secara pengimplementasian berisikan aturan yang sangat teknis sehingga tidak dapat dimuat di dalam peraturan perundang-undangan resmi. Bentuk *Beleidsregel* dapat ditemukan dalam beberapa bentuk seperti Surat Edaran, Petunjuk Pelaksana (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis), Surat Keputusan Bersama Para Menteri, dan lain sebagainya. Jika kita merujuk kepada pendapat Philipus M. Hadjon di dalam artikel hukum Kemenkumham-RI *Beleidsregel* dibentuk berdasarkan *freies ermessen* yakni wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak atau tiba-tiba tetapi belum ada peraturannya.¹⁹

Konsep penyelenggaraan pemerintahan yang mengharuskan negara hadir di tengah masyarakat sebagai jawaban atas kekosongan hukum ini lah yang menempatkan peranan pemerintahan pada posisi yang kuat dan besar. Konsepsi negara demikian dalam berbagai literatur disebut dengan istilah *Welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service slate* (negara memberi pelayanan kepada masyarakat).²⁰ Akhirnya saat ini konsepsi negara hukum modern ini

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi, Op.Cit.*, hlm. 19.

¹⁸ Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm, 103.

¹⁹ Rozin Falih Alify, 2022, *Op. Cit.*

²⁰ Juniarto, 1968, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 1-

menimbulkan dilema yang penuh kontradiksi.²¹ . Sebab suatu negara hukum modern mengharuskan setiap tindakan pemerintah berdasarkan atas hukum, dan bersamaan dengan itu kepada pemerintah disertai pula peran, tugas, dan tanggung jawab yang luas dan berat.

Pemerintah dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang menitik beratkan kepada *service public* tersebut, maka diperlukan sebuah instrumen hukum yang cepat dan maksimal untuk mengatasi kompleksnya permasalahan dalam tataran penyelenggaraan pemerintahan. Namun, dikarenakan kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintah yang dihadapi oleh pejabat tata usaha negara mengakibatkan tidak semua tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara tersedia aturannya. Sedangkan Pejabat Tata Usaha Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tidak boleh “hilang” agar tidak terjadi *vacum of power* sehingga sudah menjadi sebuah konsekuensi logis bagi pemerintah untuk memberikan kemerdekaan bertindak atas inisiatif sendiri. Hal demikian dalam hukum administrasi disebut *discretionary power* atau *pouvoir discrétionnaire* atau *freien Ermessen* yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau bidang-bidang administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.²² Hal ini lah yang dituangkan dalam bentuk aturan kebijakan (*policy rule*).

Berkembangnya konsep negara hukum menjadi negara hukum modern, menimbulkan akibat tugas administrasi negara semakin bertambah luas.

²¹ Gunther Teubner, 1986, *Dilemmas of law in the welfare state*, European University Institute, Berlin, hlm. 3.

²² Marcus Lukman, 1996, “Eksistensi aturan kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya terhadap pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional,” *Disertasi*, Universitas Padjadjaran, Bandung.

Administrasi negara sebagai penyelenggara tugas *service public*, akhirnya memasuki berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk melayani kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan rumit. Hal ini didukung oleh doktrin administrasi yang menyatakan bahwa penekanan tindakan pejabat tata usaha negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan lebih menitikberatkan kepada pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).²³

Namun, konsekuensinya pada sisi lain semakin banyak pula ditemukan tindakan administrasi yang dituangkan dalam bentuk *beleidsregel*. Banyaknya penggunaan *beleidsregel* dalam menyelesaikan persoalan persoalan pembangunan dewasa ini, tidak lepas dari pesatnya kajian terhadap Ilmu Administrasi Pembangunan. Hal ini dibuktikan dengan semakin meningkatnya tugas dan wewenang serta tanggung jawab administrasi negara, menurut B.L.W. Visser bahwa tugas publik yang menjadi tanggung jawab administrasi negara merupakan konsekuensi dari pelaksanaan konsepsi negara kesejahteraan, sehingga tugas dan wewenang serta tanggung jawab administrasi negara semakin berkembang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, dimana tugas tugas baru bertambah dan tugas-tugas lama makin berkembang.²⁴

Konkritisasi terhadap dinamika penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari kondisi pandemi *Covid-19*, banyak aturan kebijakan yang terbit saat pandemi yang membuka kembali ruang diskursus urgensi aturan kebijakan di Indonesia. Beberapa aturan kebijakan yang dikeluarkan saat pandemi diantaranya Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan

²³ Marbun, S.F, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, UII Press, Yogyakarta, hlm 45.

²⁴ Bagir Manan, 1990, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, PT. Ind-Hill, Jakarta, hlm. 8.

Penanganan *Covid-19* yang diubah dengan Keppres Nomor 9 Tahun 2020.²⁵ Hal ini juga bisa terlihat pada Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) No. 53 Tahun 2022 tentang Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease 2019* pada Masa Transisi Menuju Endemi yang merupakan penindaklanjutan dari dicabutnya pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat yang diumumkan oleh presiden Jokowi pada Desember 2020.²⁶ Beberapa problematika mengenai aturan kebijakan seperti yang dijabarkan di atas secara tegas memberikan pembatasan terhadap hak warga negara. problematika itu menjadi landasan bagi warga negara untuk mendapat perlindungan terhadap kebijakan yang dirasa merugikan hak warga negara di pengadilan yang sah (*fair trail*).

Pengujian terhadap aturan kebijakan (*Beleidsregel*) yang merupakan bentuk *freies ermessen* secara pengimplementasian masih memiliki keambiguitasan dalam berbagai kompetensi peradilan. Mahkamah Agung (MA) telah banyak menguji norma hukum berupa aturan kebijakan, salah satu contoh pengujian aturan kebijakan adalah sengketa hak uji materiil Bupati Kutai Timur, Isran Noor terhadap Surat Edaran Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral pada tanggal 9 Desember 2009. Hal ini juga tercermin dalam putusan MA dalam menguji SKB 3 Menteri tentang ketentuan berpakaian di lingkungan sekolah pada 2022 silam. Dalam dinamika pengadilan permohonan dan eksepsi selalu mengalami pertentangan berkaitan dengan dasar kedudukan dari aturan kebijakan yang masih belum jelas. Para ahli dalam tataran teoritis pun masih melakukan perbedaan mengenai batu uji yang paling ideal dalam melakukan pengujian terhadap aturan

²⁵ Rofiq Hidayat, Sejumlah Instrumen Hukum Atasi Dampak Pandemi Covid-19, <https://www.hukumonline.com/berita/a/sejumlah-instrumen-hukum-atasi-dampak-pandemi-covid-19-lt5f1174a4aa031?page=1>, diakses pada 08 Maret 2023

²⁶ Willa Wahyuni, 10 Poin Penting Pencabutan Aturan PPKM dalam Inmendagri 53/2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/10-poin-penting-pencabutan-aturan-ppkm-dalam-inmendagri-53-2022-lt63b28f9ca41aa?page=all>, diakses pada 08 Maret 2023.

kebijakan. Bagir Manan berpendapat bahwa suatu aturan kebijakan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*) karena aturan kebijakan tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Selain itu, aturan kebijakan itu sendiri bukanlah peraturan perundang-undangan.²⁷ Hal ini didukung dengan pendapat Philipus sebelumnya yang menyatakan bahwa dasar kewenangan pembentukan aturan kebijakan bukanlah dari undang-undang yang lebih tinggi melainkan atas dasar *freies ermessen* yang merupakan diskresi dari pejabat Tata Usaha Negara.

Paradigma mengenai *beleidsregel* di atas melegitimasi bahwasanya hukum sebagai alat rekayasa sosial selalu dipengaruhi oleh perkembangan dan perubahan yang terjadi secara terus-menerus. Dengan demikian, hukum dapat dimengerti dengan menjalani dan memahami sistem sosial terlebih dahulu dan hukum merupakan suatu proses. Hukum yang ada pada masyarakat juga berperan sebagai suatu sistem norma. Norma adalah standar untuk menentukan apakah perbuatan atau tindakan dapat diterima atau tidak, dapat dibenarkan atau tidak. Dengan adanya norma membuat manusia memiliki acuan dalam mengatur dan mengelola tingkah lakunya. Norma menunjuk apa yang seharusnya ada (*das sollen*) dan bukan yang ternyata ada (*das sein*). Hukum yang pada masyarakat berfungsi sebagai sebuah norma membuat manusia terikat dengan kewajiban hukum dan tanggung jawab hukum.²⁸

Kedudukan hukum memiliki pemahaman bahwasanya dimana suatu subyek hukum ataupun obyek hukum berada. Dengan memiliki kedudukan, subyek hukum maupun objek hukum dapat melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya. Dalam istilah bahasa latin, kedudukan hukum disebut

²⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 170-171.

²⁸ Ishaq, 1990, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 29

locus standi yang memiliki makna bahwa suatu keadaan ketika suatu subyek hukum atau objek hukum dianggap memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan penyelesaian suatu sengketa yang terjadi. Kedudukan hukum biasanya ditunjukkan dengan cara sebagai berikut:²⁹

- a. Suatu subyek hukum dirugikan oleh suatu peraturan dan kemudian menimbulkan peristiwa yang menjadi permasalahan. Peristiwa ini akan hilang bila pengadilan turun tangan.
- b. Suatu subyek hukum atau objek hukum diberikan kedudukan hukum untuk melakukan tindakan yang diamanatkan melalui undang-undang.

Dengan demikian, kedudukan hukum adalah suatu status atau posisi dimana suatu subyek hukum atau objek hukum ditempatkan agar memiliki fungsi dan tujuan. Selain itu juga kedudukan hukum merupakan penentu bagaimana subyek hukum atau objek hukum dapat melakukan kegiatan yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan. Kedudukan aturan kebijakan jika ditinjau dalam kacamata peraturan perundang-undangan masih belum berada dalam satu perspektif utuh, namun secara pengimplementasian dari kekuasaan bebas yang dimiliki oleh pemerintah, kedudukan aturan kebijakan berada sebagai pengejawantahan dari kekuasaan bebas tersebut yang dilakukan untuk mencegah stagnansi pemerintahan.

Berdasarkan penjabaran diatas, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai kedudukan hukum *beleidsregel* di dalam norma hukum Indonesia dan bagaimana pertanggungjawaban pemerintah sebagai organ yang mengeluarkan produk hukum ini jika terdapat kesalahan prosedural dalam proses pembuatan produk

²⁹ *Ibid.*

hukum *a quo* untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang baik di masa yang akan datang.

Namun untuk melimitasi penelitian ini, penulis berfokus kepada merekonstruksi karakteristik aturan kebijakan dalam tataran konsep dan rekonstruksi problematika pengujian *materiil* yang dalam tataran teoritis tidak diperbolehkan namun dalam tataran praktikal masih dilakukan di Mahkamah Agung. Penulis menyadari bahwa diskursus mengenai aturan kebijakan ini bersinggungan dengan peraturan yang dikeluarkan oleh kementerian dan kelembagaan yang seyogyanya dapat berbentuk aturan kebijakan namun dikarenakan fokus penelitian ini terdapat dalam kajian hukum administrasi sehingga penulis berfokus kepada problematika aturan kebijakan sebagai *rechtmatige handelingen* yang disesuaikan dengan doktrin-doktrin hukum administrasi.

Dengan limitasi penelitian dan fokus problematika seperti yang penulis jabarkan diatas, guna menjawab problematika tersebut penulis melakukan penelitian dengan judul “**KEDUDUKAN HUKUM ATURAN KEBIJAKAN (BELEIDSREGEL) DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang telah penulis paparkan diatas, dalam rangka mengkaji mengenai tinjauan yuridis pengujian *beleidsregel* sebagai produk hukum jika terdapat hak warga negara yang terlanggar sebagai kompetensi PTUN, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian yang melimitasi skripsi ini, yakni:

1. Bagaimana kedudukan hukum aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan?

2. Bagaimana Pengujian *beleidsregel* sebagai produk hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan identifikasi rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam skripsi ini diantaranya:

1. Mengetahui dan menganalisis paradigma kedudukan hukum aturan kebijakan (*beleidsregel*) dimulai dari dasar pembentukan, asas-asas yang mendasari, bentuk-bentuk, dan kekuatan mengikat aturan kebijakan sehingga menjadi sebuah instrumen penyelenggaraan pemerintahan pada saat ini.
2. Mengetahui dan menganalisis diskursus pengujian aturan kebijakan sebagai wujud penyelenggaraan pemerintahan dalam rezim hukum administrasi di berbagai negara dan praktiknya di indonesia. (dalam hal ini penulis mengambil bentuk pengujian Surat Edaran, Keputusan Presiden, dan Surat Keputusan Bersama Menteri).

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan diatas, maka diharapkan penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil dari penelitian dapat berguna dan menerbitkan manfaat di bidang pengetahuan baik melalui teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian masa yang akan datang mengenai kedudukan hukum aturan kebijakan (*beleidsregel*) sebagai sebuah produk hukum yang dikeluarkan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan memperluas wawasan peneliti serta menambah ilmu pengetahuan mengenai legalitas kedudukan hukum aturan kebijakan (*beleidsregel*) sebagai produk hukum yang dikeluarkan pemerintah.
- b. Bagi pemerintah Indonesia, hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan demi mewujudkan kepastian hukum bagi kedudukan hukum aturan kebijakan (*beleidsregel*) sebagai produk hukum yang berkeadilan.
- c. Bagi Universitas Andalas untuk menambah koleksi pustaka dan bahan bacaan bagi Mahasiswa/I Fakultas Hukum khususnya program hukum Hukum Administrasi Negara mengenai kedudukan aturan kebijakan (*beleidsregel*).

E. Metode Penelitian

Penelitian yang akan ditulis oleh penulis merupakan penelitian hukum. F. Sugeng Istanto menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan khusus pada ilmu hukum.³⁰ Lebih jauh lagi, Peter Mahmud Marzuki mengutip pendapat dua orang sarjana Belgia Jan Gijssels dan Mark Van Hoecke yang menjelaskan penelitian hukum merupakan suatu proses dalam menemukan aturan, prinsip-prinsip maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang ada.³¹

³⁰ 1F.Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, hlm. 29.

³¹ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 129.

Guna menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah di atas, maka proses penelitian ini akan menggunakan metode penelitian normatif atau biasa disebut penelitian kepustakaan. Penelitian normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³² Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³³ Pada penelitian hukum jenis ini, sering kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.³⁴ Hal ini juga sejalan dengan pendapat Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.³⁵

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.³⁶ Penelitian ini menggunakan konsep pendekatan penelitian secara normatif dan konseptual. Pendekatan secara normatif merupakan pendekatan yang bertujuan untuk membandingkan antara teori-teori hukum dengan penerapan hukum yang terjadi di masyarakat, sering kali hukum yang ada telah ideal, namun dalam penerapannya banyak terjadi

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Op.Cit.*, hlm. 25

³⁴ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 118.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 13.

³⁶ Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 23.

penyimpangan sehingga tujuan hukum menjadi tidak tercapai.³⁷ Dalam penelitian normatif terdapat beberapa pendekatan dalam rangka mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan, pendekatan tersebut antara lain:

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan Perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, karena yang diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini.³⁸ Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan hukum *formil* dan *materiil* mengenai sebuah produk hukum berbentuk aturan kebijakan (*beleidsregel*).

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.³⁹ Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam

³⁷ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, hlm. 21.

³⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Loc. Cit.*, hlm. 13.

³⁹ *Ibid.*

suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya.⁴⁰

c. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Metode komparasi adalah suatu metode yang mengadakan perbandingan antara dua objek penyelidikan atau lebih, untuk menambah dan memperdalam pengetahuan tentang objek-objek yang diselidiki.⁴¹ Dalam penelitian ini, penulis akan membandingkan pengaturan *beleidsregel* di negara lain dan membandingkan karakteristik *beleidsregel* dengan produk hukum yang lain serta penggunaannya di negara lain.

d. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis adalah penelitian yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang sedang dikaji dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.⁴² Dalam penelitian ini, penulis akan melakukan telaah mengenai perkembangan penggunaan *beleidsregel* dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

2. Sumber dan Bahan Hukum

Bahan penelitian mencakup bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang dimaksud terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
- 7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- 8) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil
- 9) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya. Bahan tersebut berupa buku, jurnal hukum, dokumen resmi, penelitian yang berbentuk laporan, dan buku-buku hukum.⁴³

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder. Bahan tersier dapat berupa kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.⁴⁴

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini, dilakukan pengumpulan data berupa studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui analisis terhadap bahan hukum untuk mendapatkan landasan teoritis, berupa hukum positif, pendapat-pendapat ahli atau pihak lain berupa informasi baik dalam bentuk formal maupun naskah resmi.

4. Metode Pengolahan Data

Setelah semua data yang diperoleh yaitu data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses *editing* karena dalam

⁴³ *Ibid.*, hlm. 12.

⁴⁴ *Ibid.*

pengumpulan data tidak seluruhnya data yang dikumpulkan dan dimasukkan tetapi hanya mengambil yang diperlukan saja.

5. Metode Analisis Data

Untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier akan dianalisis dengan beberapa metode, yaitu:

- a. Metode deskriptif, yaitu teknik yang digunakan penulis untuk memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum.⁴⁵
- b. Metode komparatif, yaitu teknik yang digunakan untuk membandingkan pendapat-pendapat sarjana hukum yang terdapat di dalam bahan hukum sekunder.⁴⁶
- c. Metode evaluasi, yaitu teknik yang digunakan untuk mengevaluasi hasil atau kesimpulan yang didapat dari teknik deskripsi dan teknik komparasi yang sudah dilakukan sebelumnya, untuk menentukan sikap peneliti atas deskripsi dan komparasi yang ada.⁴⁷
- d. Metode argumentatif, yaitu teknik untuk memberikan masukan dan/atau pandangan penulis setelah mendapatkan evaluasi dari teknik deskripsi dan teknik komparasi. Teknik ini digunakan untuk menjawab permasalahan yang diteliti oleh penulis.⁴⁸

⁴⁵ I Made, Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 152.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, hlm, 153.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm, 154.