

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Pendahuluan.

Peraturan kebijakan adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintahan sebagai administrasi negara.<sup>1</sup> Kewenangan membuat peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara, seperti Presiden bisa mengeluarkan peraturan kebijakan karena kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara bukan sebagai kepala negara. Pejabat atau badan administrasi negara yang dilekati wewenang untuk membuat berbagai keputusan. Selain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan wewenang tersebut dilakukan juga berdasarkan atas kebebasan bertindak atau lazim disebut *Freies Ermessen*. Peraturan kebijakan berkaitan atau tidak terlepas dari *Freies Ermessen* dalam kepustakaan belanda Belanda, ada beberapa istilah mengenai peraturan kebijakan yaitu : *pseudowetgeving* (Van der Hoevens), *spiegelrecht* (Mannoury) dan *beleidsregel* (Van Kreveld). Peraturan kebijakan dalam bahasa belanda (Van Kreveld) disebut *beleidsregel*, dengan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Peraturan itu langsung atau tidak langsung tidak berdasar pada ketentuan *formele wet* ataupun *grondwet* yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam *wet*.
2. Peraturan itu tidak tertulis dan timbul oleh serangkaian putusan-putusan instansi pemerintah yang bebas (*virj*) terhadap perorangan, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
3. Peraturan itu memberi petunjuk secara umum mengenai bagaimana instansi pemerintah tersebut akan menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap orang

---

<sup>1</sup> Siswanto Sunarno, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hl m 6

<sup>2</sup> *Ibid*, hl m 41

perorangan yang dirumuskan dalam peraturan.

Perumusan Van Kreaveld di atas jelas bahwa peraturan kebijakan bukan peratauran perundangan, karena tidak mempunyai dasar dalam *wet* maupun dalam *grondwet*.<sup>3</sup> Peraturan itu timbul sebagai akibat adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan semata dan bukan kewenangan peraturan perundang-undangan. Fungsi pemerintahan tersebut mempunyai juga kewenangan mengatur dan melekat pada setiap pejabat dan instansi pemerintah, serta biasanya disertai dengan kewenangan menetapkan penetapan atau keputusan dalam arti *beschikking* atau dikenal dengan keputusan tata usaha negara.

Di belanda bentuk-bentuk keputusan administrasi negara dapat dibedakan:

1. Keputusan-keputusan yang berisi peraturan.
2. Perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*).
3. Keputusan-keputusan yang berisikan penetapan(*beschikking*).
4. Keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum.
5. Keputusan-keputusan yang berisi perencanaan (*plannen*).
6. Keputusan-keputusan yang berisi peraturan kebijakan (*beleidsregels*).<sup>4</sup>

Pembentukan peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin ketaat-asasan (konsisten) tindakan administrasi. Ketaat-asasan ini bukan hanya berlaku bagi tindakan yang bersumber atau berdasarkan aturan perundang-undangan, akan tetapi juga berlaku bagi tindakan-tindakan yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Kebutuhan ketaat-asasan (konsisten) dalam pembentukan kebijakan ini berkaitan dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) antara lain asas kesamaan (*gelijkheidsbeginsel*), asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*) dan asas dapat dipercaya (*vertrouwenbeginsel*). Dengan adanya

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm 9

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 7

peraturan kebijakan tersebut, maka akan terjamin ketaat-asasan yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan yang dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang ditentukan.

Peraturan kebijakan ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi sendiri, sehingga yang pertama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Berdasarkan Pasa 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan : “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”.

Meski demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Van Wijk menguraikan ada 2 (dua) bentuk peraturan kebijakan :<sup>5</sup>

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

Penegasan bahwa peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sangat penting. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak akan ada dasar peraturan perundang-undangan untuk keputusan membuat peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *Freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi negara yang bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan. Kebijakan sebagai serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang dibuat oleh suatu kelompok politik berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu dalam situasi

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

khusus.

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*).<sup>6</sup> *Government* merupakan pemerintahan yang lebih merujuk kepada subjek yang mengatur suatu badan/instansi (pemerintah). *Governance* merupakan paradigma baru dalam tata pengelolaan pemerintahan. Terdapat 3 (tiga) pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. *Governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. *Governance* ini lebih merujuk pada tata kelola pengelolaan kestruktur pemerintahan sendiri.

Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara.<sup>7</sup> Adapun produk peraturan kebijakan (*policy rules, beleidsregerds*), yaitu:

- a. Instruksi.
- b. Surat keputusan.
- c. Surat edaran.
- d. Buku pedoman, petunjuk, manual dan standar.
- e. Memorandum (*Memorandum of Understanding*).
- f. Rencana kerja, kerangka acuan.
- g. Maklumat dan pengumuman.
- h. Surat menyurat resmi, surat permohonan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Lutfi J.Kurniawan, 2017, *Hukum dan Kebijakan Publik Perihal Negara, Masyarakat Sipil dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, Setara Press, Malang, hlm 23

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup>Jimly Asshidiqie, 2016, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 216

Semua bentuk dan jenis produk hukum diatas berisikan kebijakan negara dan pemerintahan yang berfungsi sebagai penyelenggara kegiatan pemerintahan dalam hubungan pemerintah, dengan masyarakat dan dunia usaha. Salah satu bentuk aturan kebijakan adalah surat edaran. Surat edaran merupakan bentuk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan bagi masyarakat. Surat edaran merupakan sebuah peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan perundang-undangan semu (*pseudo wetgeving*). Surat edaran harus tunduk dan patuh pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Surat edaran dikategorikan sebagai instrumen administratif yang bersifat internal. Surat edaran ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu norma peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

Surat Edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah / pejabat yang tidak memerlukan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu diperhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya:

1. Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak.
2. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan.
3. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dipertanggung jawabkan secara moril dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Surat edaran sebagai suatu kebijakan pemerintah ini juga dikeluarkan oleh pemerintah kota Padang dalam rangka untuk mengatasi, mencegah dan menangkal penyebaran Covid-19. Peran pemerintah dalam penanganan kasus Covid 19 di Kota Padang ini sangatlah penting. Jumlah kasusnya covid 19 yang terus naik, tetapi cara penularannya semakin bervariasi sehingga membuat masyarakat khawatir. Sebagian besar orang yang

tertular covid 19 mengalami gejala yang berbeda mulai gejala ringan hingga berat, gejala ringan menunjukkan gejala mulai dari demam, batuk bahkan anosmia. Sedangkan gejala berat dapat diakibatkan adanya penyakit bawaan (*komorbid*). Akibat dari covid 19 ini banyak yang meninggal dunia.

Penyebaran virus corona penyebab Covid-19 masih terus terjadi, dan bahkan menunjukkan peningkatan signifikan. Salah satu munculnya lonjakan kasus Covid-19 yakni semakin menyebarnya berbagai varian baru virus SARS-CoV-2 yang memiliki karakter lebih mudah menular, seperti varian Alpha, Beta, dan Delta. Dalam kebanyakan kasus, pasien yang terinfeksi virus ini juga membutuhkan perawatan medis di rumah sakit, bahkan memerlukan bantuan oksigen dan menderita komplikasi lain.<sup>9</sup>

Penyebaran covid 19 ini semakin meningkat ini termasuk di kota Padang dan untuk mengatasi penyebaran covid 19 ini pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa surat edaran walikota. Surat edaran yang dikeluarkan tersebut merupakan pijakan dari Walikota Padang dalam melakukan tanggungjawabnya sebagai kepala daerah yaitu dalam menangani atau mengatasi penyebaran Covid-19. Pertimbangan dari terbit/keluarnya surat edaran diatas adalah untuk menekan penyebaran virus Corona disebut COVID-19 (*Corona Virus Disease 2019*) yang dikeluarkan oleh masing-masing instansi yang berwenang. Surat Edaran sebagai aturan kebijakan yang dikeluarkan walikota , sebagai berikut:

1. Surat Edaran Nomor 202/BPDP-Pdg/IV/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.
2. Surat Edaran Nomor 200/471/KESBANGPOL/2020 tentang Partisipasi Menyemarakkan Peringatan Hari Ulang Tahun ke-75 kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 2020

---

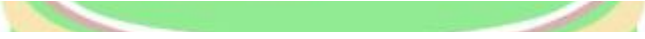
<sup>9</sup> Lihat <https://www.kompas.com/tren/read/2021/06/16/110500265/gejala-virus-corona-varian-delta-yang-mendominasi-lonjakan-kasus-covid-19>. , diakses tanggal 18 agustus 2021, pukul 09.00 Wib.



3. Surat Edaran Nomor 200/783/Kesbangpol-Pdg/XII-2020 tentang Pengendalian Kegiatan Masyarakat untuk Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) pada libur Hari Raya Natal 2020 dan Tahun Baru 2021
4. Surat Edaran Nomor 870.392/BPBD-Pdg/2002 tentang Pelaksanaan pesta Perkawinan dalam Masa Pola Hidup Baru.

Surat edaran yang dikeluarkan oleh walikota yang merupakan aturan kebijakan untuk mengarahkan pengambilan keputusan oleh pemerintah. Pilihan keputusan kebijakan tersebut sebagai prinsip-prinsip hukum yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan tertentu, artinya kebijakan merupakan ketetapan yang memuat prinsip-prinsip pemerintah untuk mengatasi penyebaran covid di kota Padang. Kebijakan pada intinya keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pencegahan penyebaran covid di kota Padang.

Dalam teori pemerintahan kedudukan surat edaran disamakan dengan diskresi. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan :



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.

Direksi ini dilakukan oleh oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang, yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan : “Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang”. Direksi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan ini daitur juga dalam Pasa 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan :

- a. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan.
- b. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas;
- d. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Sedangkan tujuan Disreksi menurut Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan :

1. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Mengisi kekosongan hukum.
3. Memberikan kepastian hukum.
4. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Aturan kebijakan surat edaran ini bukan peraturan perundang-undangan, namun keberadaan aturan kebijakan memberikan peluang kepada badan tata usaha negara untuk menjalankan kewenangan pemerintahan (diskresi) dalam rangka melengkapi peraturan daerah. Peraturan daerah adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom

Pembentukan peraturan daerah merupakan kewenangan dari pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk mengkreasinya yang kemudian dikemasnya dalam bentuk peraturan hukum daerah. Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum.

Produk hukum daerah ini diatur dalam Pasal 1 Angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah



, menyatakan :

Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Suatu aturan kebijakan surat edaran pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut.

Dalam pengambilan kebijakan oleh bada atau pejabat tata usaha negara juga didasarkan asas umum pemerintahan . Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik ini juga dijadikan dasar dalam pengambilan tindakan atau keputusan di daerah oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Asas umum pemerintahan yang baik ini diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan , menyatakan :

AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Aturan kebijakan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan pada kenyataannya telah merupakan bagian dari kegiatan pemerintahan. Surat edaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah merupakan produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan. Sebab bukan peraturan perundang-undangan maka surat edaran merupakan sebuah instrumen administratif yang

bersifat internal. Surat edaran telah menjadi bagian dari kebijakan yang dikeluarkan oleh walikota.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik mengambil judul “**KEBERADAAN PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI PRODUK HUKUM WALIKOTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**”.

## **B. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana pertimbangan diterbitkannya Peraturan Kebijakan oleh Walikota?

## **C. Tujuan Penelitian.**

Tujuan penelitian yang dilakukan penulis, sebagai berikut sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui pertimbangan diterbitkannya Peraturan Kebijakan oleh Walikota

## **D. Manfaat Penelitian.**

1. Secara teoritis.
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi awal bagi peneliti lain yang akan mengadakan penelitian sejenis, serta memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan ilmu pengetahuan Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota.

- b. Sebagai tambahan referensi baik itu bagi pembaca pada umumnya Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota.
2. Secara praktis.
    - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam menentukan Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota .
    - b. Sebagai bahan masukan dan bermanfaat bagi para praktisi yang terlibat langsung dalam Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota.

## E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis .

#### a. Teori Keputusan.

Sudah menjadi prinsip umum hukum (*general principle of law*) yang diterima secara universal bahwa pada prinsipnya kaidah/norma hukum yang dapat dibedakan kedalam dua bentuk, yakni keputusan (*beschikking*) dan peraturan (*regeling*).<sup>10</sup> Keputusan adalah instrumen hukum yang berisikan ketetapan/keputusan yang bersifat individual, kongkrit dan berlaku khusus (terbatas).<sup>11</sup> Menurut I Gde Pantja Astawa yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*). Keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni:

- 1) *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan).

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (jenis, fungsi dan materri muatan)* Kanisius, Yogyakarta , hlm 30

<sup>11</sup>Ridwan, 2006, *Hukum Adminitrasi Negara*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, hlm 133

Seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain;

2) *Beleidsregels* (peraturan kebijakan).

Seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain;

3) *Beschikking* (penetapan).

*Beschikking* adalah salah satu bentuk kegiatan pemerintah dalam menjalankan peranannya yang tergolong dalam perbuatan hukum pemerintah (*Rechtshandelingen*). Istilah *beschikking* berasal dari Belanda, *acte administrative* (Prancis), *verwaltunngsakt* (Jerman). Pengertiannya adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa (Utrecht), atau suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintah berdasarkan wewenang yang ada pada organ tersebut (WF. Prins), atau didefinisikan sebagai perbuatan hukum yang dilakukan alat pemerintah, pernyataan kehendak alat pemerintah itu dalam menyelenggarakan hal-hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan hukum (Van Der Pot).

Di Indonesia istilah *Beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF. Prins. Istilah *Beschikking* ini ada yang menerjemahkannya dengan ketetapan, seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah, dan lain-lain. Djenal Housen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barangkali akan lebih tepat menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan.

Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. Seiring dengan berlakunya UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan, istilah *Beschikking* itu di terjemahkan dengan keputusan. Istilah *beschikking* berasal dari Belanda, *acte administrative* (Prancis), *verwaltungsakt* (Jerman).

Pengertian *beschikking* menurut para ahli, sebagai berikut:

1. Utrecht .

*Beschikking* adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

2. WF. Prins

*Beschikking* adalah suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada organ tersebut .

3. Van Der Pot.

*Beschikking* adalah perbuatan hukum yang dilakukan alat alat pemerintahan, pernyataan kehendak alat alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hal hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan perhubungan hukum.

*Beschikking* Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara , menyatakan :

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

b. Teori Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundangan merupakan bagian dari pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*). Ilmu pengetahuan perundang-undangan sendiri memiliki dua cabang, salah satunya teori perundang-undangan



(*gesetzgebungstheorie*) . Pembentukan perundang-undangan dari segi teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) menyajikan eksplansi atau penjelasan-penjelasan yang bersifat ontologik-teoretikal tentang peraturan perundang-undangan dan pembentukannya.<sup>12</sup> Menurut A.Hamid.S.Attamimi, mengemukakan:

Teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif, sedangkan ilmu perundang-undangan (dalam artian sempit) berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif .

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan , menyatakan :

Perundang-undangan sebagai suatu proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah atau sebagai segala peraturan Negara yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat atau daerah.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perundang-undangan (*legislation atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, sebagai berikut :<sup>13</sup>

- a. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan peraturan-peraturan Negara , baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah.
- b. Perundang-undangan sebagai segala peraturan Negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

---

<sup>12</sup>Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung ,hlm 2



Dilihat berdasarkan teori perundang-undangan, setiap hukum positif suatu negara wajib dilegitimasi oleh suatu norma tertinggi. Pancasila merupakan norma tertinggi yang merupakan bintang pemandu dalam semua kegiatan memberi isi maupun membatasi ruang gerak isi tiap-tiap peraturan perundang-undangan. Didudukkannya Pancasila sebagai norma tertinggi, tentu didasarkan kepada kepribadian dan jiwa yang laten hidup dalam masyarakat. Norma hukum yang satu selalu berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi di atasnya, dan norma hukum yang lebih tinggi juga bersumber dan merujuk pada pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang fundamental negara Republik Indonesia , yaitu Pancasila.<sup>14</sup>

c. Teori kewenangan.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.<sup>15</sup> Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts be voegdheden*).<sup>16</sup>

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-

---

<sup>14</sup> Aziz Syamsuddin, *Op.cit*, hlm 24

<sup>15</sup> Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, ,hlm.22.

<sup>16</sup> *Ibid*.

undangan. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>17</sup> Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>18</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

## 2. Kerangka Konseptual.

Agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penulisan tesis ini, dapat disimpulkan konsep-konsepnya sebagai berikut :

### a. Pembentukan Kebijakan.

---

<sup>17</sup> Indrohato,1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 65

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo,1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, , hlm. 35-36.

Pembentukan Kebijakan itu merupakan pembentukan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh kelompok, seseorang, atau juga pemerintah didalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan juga kesempatan-kesempatan terhadap suatu kebijakan yang di usulkan untuk bisa menggunakan serta juga mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau juga merealisasikan suatu sasaran atau juga maksud tertentu.

b. Surat Edaran.

Surat Edaran adalah surat pemberitahuan tertulis yang ditujukan kepada banyak pihak dimana isi dan bentuknya sama. Pada umumnya surat edaran ini ditujukan kepada pihak-pihak yang berada dalam ruang lingkup kerja di instansi/ lembaga tertentu. Adapun isi surat edaran tersebut adalah pemberitahuan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan lingkup kerja, misalnya pemberitahuan kebijakan baru, perubahan peraturan, dan lain sebagainya.<sup>19</sup>

c. *Coronavirus Disease* 2019 atau COVID-19

*Coronavirus Disease* 2019 atau COVID-19 adalah penyakit baru yang dapat menyebabkan gangguan pernapasan dan radang paru. Penyakit ini disebabkan oleh infeksi *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2). Gejala klinis yang muncul beragam, mulai dari seperti gejala flu biasa (batuk, pilek, nyeri tenggorok, nyeri otot, nyeri kepala) sampai yang berkomplikasi berat (*pneumonia* atau *sepsis*).

## **F. Metode Penelitian.**

### **1. Metode Pendekatan.**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap data

---

<sup>19</sup> Lihat [http:// www.maxmanroe.com/vid/surat/pengertian-surat-edaran.html](http://www.maxmanroe.com/vid/surat/pengertian-surat-edaran.html), diakses pada tanggal 13 Januari 2021

sekunder dengan fokus kegiatan penelitian adalah penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum.<sup>20</sup> Penelitian yang dilakukan oleh penulis Keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu Produk Hukum Walikota .

## 2. Sifat penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian yang bersifat *deskriptif*. Maksudnya memberikan gambaran secara sistematis, aktual dan akurat terhadap data dengan teliti terhadap manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya dengan tujuan agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama.<sup>21</sup> Pendekatan yang digunakan dalam penulisan tesis adalah :

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

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan peraturan perundang-undangan serta peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian.<sup>22</sup>

### b. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*)

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep, pada penelitian ini adalah keberadaan Peraturan Kebijakan sebagai salah satu produk hukum Walikota .

## 3. Jenis Data

Dalam penelitian normatif sumber data yang digunakan hanyalah data skunder.<sup>23</sup> Data sekunder merupakan keterangan atau fakta yang tidak diperoleh secara langsung dari lapangan, melainkan diperoleh dari studi kepustakaan berbagai buku, arsip, dokumen,

---

<sup>20</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 22.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-press, Jakarta, hlm10.

<sup>22</sup> Johnny Ibrahim, 2007, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publising, Malang, Jawa Timur, hlm 300.

<sup>23</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 118-119.



peraturan perundang-undangan, hasil penelitian ilmiah dan bahan-bahan kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang telah diteliti, ada berupa bahan hukum, antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diperoleh dengan mempelajari semua peraturan meliputi Peraturan Perundang-undangan, dan peraturan terkait lainnya berhubungan Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 5) Surat Edaran Nomor 202/BPDP-Pdg/IV/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.
- 6) Surat Edaran Nomor 200/471/KESBANGPOL/2020 tentang Partisipasi Menyemarakkan Peringatan Hari Ulang Tahun ke-75 Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 2020.
- 7) Surat Edaran Nomor 200/783/Kesbangpol-Pdg/XII-2020 tentang Pengendalian Kegiatan Masyarakat untuk Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) pada libur Hari Raya Natal 2020 dan Tahun Baru 2021.
- 8) Surat Edaran Nomor 973/20.58/Bapenda/2020 tentang Optimalisasi Penerimaan Pajak Daerah.

9) Surat Edaran Nomor 870.238/BKPSDM-PDG/ 2020 tentang Penegakan Disiplin terhadap PNS yang melanggar Kewajiban Masuk Kerja dan menaati Ketentuan Jam Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.

10) Surat Edaran Nomor 896.223/Diskoimfo-Pdg/ 2020 tentang Penggunaan Surat Elektronik bagi Pimpinan, Perangkat Daerah dan Unit Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Padang.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan penelitian yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer yang berasal dari:<sup>24</sup>

- 1) Buku
- 2) Tulisan ilmiah dan makalah
- 3) Teori dan pendapat para pakar
- 4) Hasil penelitian sebelumnya dan seterusnya.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, Seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum yang membantu menjelaskan istilah-istilah hukum yang ada dan dapat juga diperoleh dari media internet dan lain sebagainya.

#### 4. Analisis Data

Dari pengolahan data yang penulis lakukan, maka diperlukan analisis data yaitu analisis kualitatif. Analisa kualitatif adalah suatu analisa data yang dilakukan dengan cara menjelaskan data-data berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan pengetahuan dari penulis sendiri atau berdasarkan teori dan logika yang dilakukan penulis.

---

<sup>24</sup>*Ibid.*



