

SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1
TAHUN 2022 DALAM PELAYANAN PEMBUATAN SIM,
STNK, DAN SKCK**

***LEGAL ANALYSIS OF PRESIDENTIAL INSTRUCTIONS
NUMBER 1 OF 2022 IN SERVICES FOR MAKING SIMS,
STNK AND SKCK***



Oleh:

AHMAD GERHANSYAH

NIM. B021191079

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

ANALISIS HUKUM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022 DALAM PELAYANAN PEMBUATAN SIM, STNK, DAN SKCK

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh:

AHMAD GERHANSYAH

NIM. B021191079

PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022
DALAM PELAYANAN PEMBUATAN SIM, STNK, DAN SKCK**

Disusun dan diajukan oleh:

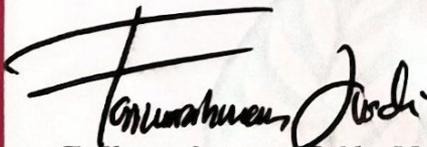
**AHMAD GERHANSYAH
B021191079**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Senin, tanggal 31 Juli 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Fajlurrahman, S.H., M.H.

NIP. 19840713 201504 1 003



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

NIP. 19920614 201903 2 036

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Hiran Adhyanti Muzana, S.H., M.H.

NIP. 19790526 200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

ANALISIS HUKUM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022 DALAM PELAYANAN PEMBUATAN SIM, STNK, DAN SKCK

Diajukan dan disusun oleh:
AHMAD GERHANSYAH
NIM. B021191079

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI
Pada Tanggal Juli 2023

Menyetujui:

Komisi Penasehat

Pembimbing Utama,



Fajlurrahman SH.,MH

NIP. 19840713 201504 1 003

Pembimbing Pendamping,



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

NIP. 19920614 201903 2 036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : AHMAD GERHANSYAH
N I M : B021191079
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Hukum Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Dalam Pelayanan Pembuatan SIM, STNK, dan SKCK

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

Makassar, Juli 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Ahmad Gerhansyah

NIM : B021191079

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul **ANALISIS HUKUM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022 DALAM PELAYANAN PEMBUATAN SIM, STNK, DAN SKCK** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Juli 2023

Yang Menyatakan,



Ahmad Gerhansyah

NIM. B021191079

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji bagi Allah SWT. Sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang Berjudul **“Analisis Hukum Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Dalam Pelayanan Pembuatan SIM, STNK, Dan SKCK”** sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor, Dewan Guru Besar, Senat Akademik dan seluruh jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta para Wakil Dekan, Senat Akademik Fakultas dan seluruh jajarannya.
3. Ibu Dr. Hijrah Adhyanti, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Fajlurrahman Jurdi S.H., M.H., selaku pembimbing utama dan Ibu Arini Nur Annisa S.H., M.H., selaku pembimbing pendamping yang telah dengan sabar memberikan arahan, saran, petunjuk, serta bantuan dari awal penulisan hingga selesainya skripsi ini.
5. Ibu Dr. Andi Bau Inggit AR. S.H., M.H., selaku penilai utama dan Ibu Eka Merdekawati Djafar S.H., M.H., selaku penilai pendamping yang telah

memberikan masukan, kritikan, serta perbaikan atas penulisan skripsi penulis.

6. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza S.H., M.Si., selaku dosen penasihat akademik penulis, yang telah memberikan saran dan masukan terkait proses perkuliahan.
7. Kepala Polrestabes Kota Makassar dan seluruh staf yang telah membantu penulis dalam mendapatkan data penelitian sehingga mengantarkan penulis menyelesaikan program sarjana hukum administrasi negara.
8. Orang tua dan keluarga besar penulis yang telah membantu dan mendoakan penulis sehingga dapat menyelesaikan program sarjana hukum administrasi negara.
9. Seluruh teman-teman seperjuangan HAN 2019 yang telah menemani penulis dari awal kuliah hingga selesainya skripsi ini dengan baik.
10. Seluruh teman-teman angkatan Adagium 2019 yang telah berbagi ilmu dengan penulis.
11. Seluruh Teman-teman KKN Pengadilan Agama Maros serta staf Pengadilan Agama Maros atas pengalaman dan kerja samanya kepada penulis.
12. Seluruh teman-teman Magang Ombudsman Perwakilan Sulawesi Selatan beserta staf Ombudsman Perwakilan Sulawesi Selatan atas pengalaman dan pengetahuan luar biasa yang diperoleh selama magang.

13. Teman-teman dan keluarga besar FORMAHAN FH-UH, MPM LD Asy-Syari'ah FH-UH, atas pengalaman dan ilmu yang luar biasa telah diberikan kepada penulis.
14. Teman-teman "calon sarjana" atas dukungan moralnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Makassar, Juni 2023

Ahmad Gerhansyah

ABSTRAK

AHMAD GERHANSYAH (B021191079). *Analisis Hukum Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Dalam Pelayanan Pembuatan SIM, STNK, Dan SKCK.* Dibimbing oleh Bapak Fajlurrahman Jurdi sebagai Pembimbing Utama dan Ibu Arini Nur Annisa sebagai Pembimbing Pendamping.

Tujuan Penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami kedudukan produk hukum Presiden berupa Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam proses pembuatan SIM, STNK, dan SKCK, serta Mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan oleh Instruksi Presiden dalam sistem pelayanan pembuatan SIM, STNK, dan SKCK.

Metode Penelitian. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal dan karya ilmiah), bahan hukum tersier seperti kamus besar bahasa indonesia (KBBI) dan kamus hukum. Analisis bahan hukum menggunakan teknik interpretasi berupa penafisan hukum yang disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 memiliki kedudukan sebagai peraturan kebijakan yang bersifat mengatur, memiliki kekuatan mengikat umum secara tidak langsung, serta memiliki relevansi hukum sebagai syarat pembuatan SIM, STNK, dan SKCK sehingga Instruksi Presiden tersebut dianggap sebagai peraturan kebijakan semu (2) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tidak memiliki akibat hukum sebagai penambahan syarat administratif pembuatan SIM, STNK, dan SKCK, serta dapat dibatalkan karena dianggap cacat substansi dengan cara pembatalan dilakukan melalui keberatan dan jika upaya keberatan gagal maka pembatalan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata kunci: Peraturan Kebijakan, Instruksi Presiden, Pelayanan Publik Kepolisian

ABSTRACT

AHMAD GERHANSYAH (B021191079). *Legal Analysis of Presidential Instruction Number 1 of 2022 in Services for Making SIM, STNK, and SKCK.* Under the guidance of Mr. Fajlurrahman Jurdi, as the Main Advisor and Mrs. Arini Nur Annisa, as the Assisting Advisor.

Research Purpose. The study aims to find out and understand the position of the President's legal product in the form of Presidential Instruction Number 1 of 2022 in the process for making *SIM*, *STNK*, and *SKCK*, also to know the legal consequences caused by the Presidential Instruction in the service system for making *SIM*, *STNK*, and *SKCK*.

Research methods. This study uses normative legal research methods with statutory and conceptual approaches. The legal sources used are primary legal materials (laws and regulations), secondary legal materials (books, journals and scientific papers), tertiary legal materials such as the Big Indonesian Dictionary (KBBI) and legal dictionaries. Analysis of legal material uses interpretation techniques in the form of legal interpretations which are presented descriptively.

The research results show. (1) Presidential Instruction Number 1 of 2022 has a position as a regulatory policy regulation, has general binding power indirectly, and has legal relevance as a condition for making *SIM*, *STNK*, and *SKCK* so that the Presidential Instruction is considered a pseudo policy regulation. (2) Presidential Instruction Number 1 of 2022 has no legal consequences as an addition to the administrative requirements for making a *SIM*, *STNK* and *SKCK*, it can be canceled because it is considered to be defective in substance by canceling it through objections and if the objection fails then cancellation is done through the State Administrative Court.

Keywords: Policy Regulation, Presidential Instruction, Police Public Service

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
PENGESAHAN SKRIPSI	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Peraturan Perundang-Undangan	18
1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan.....	18
2. Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan	22
3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	29
B. Peraturan Kebijakan.....	36
1. Pengertian Peraturan Kebijakan	36
2. Karakteristik Peraturan Kebijakan.....	39
3. Bentuk-Bentuk Peraturan Kebijakan	45
4. Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan.....	48
C. Persamaan dan Perbedaan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan.....	50
D. Akibat Hukum.....	54

E. Kewenangan	56
1. Pengertian Kewenangan	56
2. Sifat Kewenangan	58
3. Sumber Kewenangan	60
F. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	63
1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	63
2. Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	66
3. Bentuk-Bentuk Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .	67
G. Pelayanan Publik	70
1. Pengertian Pelayanan Publik	70
2. Tujuan Pelayanan Publik	72
3. Asas-Asas Pelayanan Publik	73
H. Kerangka Pikir.....	75
I. Definisi Operasional	78
BAB III METODE PENELITIAN.....	80
A. Metode Penelitian	80
1. Jenis Penelitian.....	80
2. Pendekatan Penelitian	80
3. Jenis dan Bahan Hukum.....	81
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	84
5. Analisis Bahan Hukum.....	84
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	86
A. Analisis Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 sebagai Syarat Pembuatan SIM, STNK, dan SKCK	86
B. Analisis Akibat Hukum Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 sebagai penambahan syarat administratif SIM, STNK, dan SKCK.....	105
BAB V PENUTUP.....	126
A. Kesimpulan	126
B. Saran	127
DAFTAR PUSTAKA.....	128

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat suatu penjelasan, bahwa Negara Republik Indonesia ialah negara yang berdasarkan hukum *Rechtsstaat* dalam arti negara Pengurus *verzorgingsstaat*.¹ Adapun dimana hal mengenai Indonesia sebagai negara hukum sendiri diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan Ketiga dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.²

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum tersebut maka upaya penegakan hukum di Indonesia haruslah berpegang pada prinsip-prinsip *Rule of Law* yaitu adanya supremasi hukum, prinsip persamaan hukum dan terjaminnya hak-hak asasi manusia melalui undang-undang dan putusan pengadilan. Dalam konteks negara kesejahteraan sendiri pemerintah memiliki tugas untuk menyesuaikan prinsip dari supremasi hukum tersebut ke dalam upaya penegakan hukumnya yang dimana berlandaskan dengan nilai-nilai keadilan dengan harapan bahwa nilai tersebut dapat mewujudkan cita-cita negara yaitu kesejahteraan umum bagi masyarakat.

¹ Maria Farida, 2020, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Edisi Revisi*, Yogyakarta: PT Kanisus, hlm.1.

² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan adanya hal tersebut agar negara Indonesia dapat menjalankan pemerintahannya dengan baik diperlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis dan mudah diterapkan kepada masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri dapat dianggap sebagai salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh suatu negara. Adapun suatu cara untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu perlu adanya suatu aturan dasar yang berfungsi sebagai pedoman dan acuan bagi para pihak yang bertugas melakukan pembentukan perundang-undangan, baik aturan tersebut di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³

Di era sekarang sendiri salah satu tuntutan yang paling sering disuarakan ialah keinginan akan adanya reformasi perkembangan mengenai hukum dimana reformasi hukum tersebut memiliki harapan agar Indonesia menuju terwujudnya supremasi sistem hukum yang berada bawah sistem konstitusi, yang dimana hal tersebut kemudian bertujuan sebagai acuan dasar dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari masyarakat. Adapun dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, perlunya dilakukan penataan kembali kelembagaan hukum, serta didukung oleh berbagai faktor seperti kualitas sumber daya manusia, kebiasaan dan kesadaran hukum

³ Maria Farida, 2020, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya Edisi Revisi*, Yogyakarta: PT Kanisus, hlm.1.

masyarakat yang semakin perlu untuk ditingkatkan. Seiring dengan pembaruan peraturan-peraturan hukum yang terstruktur secara harmonis dan bersinergi, dilakukan juga pembaruan hukum sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat yang dimana selalu mengalami perubahan.⁴

Dalam upaya pembaruan hukum tersebut penataan kembali susunan dan pengoptimalan peraturan perundang-undangan dianggap sangat perlu mengingat susunan dari peraturan perundang-undangan Indonesia pada jaman sekarang ini dirasakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan pada masa sekarang.⁵ Di samping itu, reformasi yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata-urutan peraturan perundang-undangan dengan melakukan amandemen, yang dalam praktiknya selama hampir dua puluh empat tahun dianggap masih belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya menegakkan sistem perundang-undangan di masa depan.

Terlebih lagi dalam praktiknya, masih banyak produk peraturan yang dianggap tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, termasuk dalam soal penamaan yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan

⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, 1996, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: Cita Bhakti Akademia, hlm. 19.

⁵ M. Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm.26.

badan-badan pemerintahan.⁶ Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Presiden yang dimaksud untuk memberikan perintah dalam pengoptimalan terhadap sistem jaminan kesehatan nasional menggunakan istilah Instruksi Presiden yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan istilah Keputusan Menteri (Komen), dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri (Permen) dan Surat Edaran Menteri.⁷

Sebelum membahas lebih rinci masalah mengenai bentuk-bentuk penyempurnaan mengenai sumber tertib hukum dan sistem tata urutan peraturan Indonesia, perlu diperjelas dulu pengertian kita mengenai sumber tertib hukum, dan mengenai bentuk-bentuk serta tata urutan peraturan yang kita gunakan dalam tulisan ini. Pengertian tentang sumber tertib hukum memuat pengertian yang lebih luas, yaitu tidak hanya mencakup aneka putusan legislatif dan eksekutif yang dapat dijadikan sumber hukum, tetapi mencakup pula putusan-putusan pengadilan dalam lingkungan kekuasaan yudikatif. Sedangkan bentuk-bentuk dan tata-urutan peraturan hanya mencakup putusan-putusan cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang isinya dapat bersifat mengatur (*regeling*), dan karena itu disebut dengan peraturan. Akan tetapi, pengertian peraturan itu dalam arti luas dapat pula mencakup putusan-putusan yang bersifat administratif yang meskipun tidak

⁶ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, 2000, *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, hlm.43.

⁷ Budiman N.P.D Sinaga, *Problematika SEMA*, Artikel dalam Forum Keadilan, tanggal 3 Mei 2011, hlm.37.

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Adapun yang dipersoalkan dalam penelitian ini ialah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional sebagai syarat dalam pengurusan pelayanan publik yang dilakukan oleh Kepolisian Republik Indonesia. Dalam Instruksi tersebut mengamanatkan kepada 30 kementerian/lembaga termasuk gubernur, bupati, dan walikota untuk mengambil langkah-langkah strategis yang diperlukan sesuai tugas, fungsi serta kewenangan masing-masing untuk melakukan optimalisasi pelaksanaan program jaminan kesehatan nasional, yang dimana salah satu dari muatannya di Diktum kedua angka 25 huruf a ialah menginstruksikan kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk:

“melakukan penyempurnaan regulasi untuk memastikan pemohon Surat Izin Mengemudi, Surat Tanda Nomor Kendaraan, dan Surat Keterangan Catatan Kepolisian adalah peserta aktif dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional”

Dengan kata lain bahwa peraturan tersebut mensyaratkan kepada masyarakat yang ingin melakukan pembuatan surat izin mengemudi, surat tanda nomor kendaraan, dan surat keterangan catatan kepolisian merupakan masyarakat yang berstatus peserta aktif Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Dimana hal tersebut merupakan salah satu ciri peraturan perundang-undangan bukan peraturan kebijakan karena muatannya yang dianggap berlaku umum sehingga kemudian Instruksi Presiden tersebut menimbulkan pro dan kontra.

Walaupun syarat kepesertaan BPJS dianggap wajib menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Pasal 4 yang berbunyi:

“Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan pada prinsip:

- a. kegotong-royongan;
- b. nirlaba;
- c. keterbukaan;
- d. kehati-hatian;
- e. akuntabilitas;
- f. portabilitas;
- g. kepesertaan bersifat wajib;
- h. dana amanat; dan
- i. hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.”

Peraturan lainnya yang mewajibkan BPJS bagi masyarakat juga terdapat di Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial pada Pasal 14 yang berbunyi “Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial.”

Akan tetapi tidak sedikit dari berbagai kalangan masyarakat yang mencoba mempersoalkan keabsahan produk hukum dari Presiden tersebut, baik dari segi muatannya yang dianggap berlaku umum, serta tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik, asas pelayanan publik dan kewenangan lembaganya untuk mengeluarkan sebuah Instruksi Presiden mengenai optimalisasi pelaksanaan program jaminan kesehatan nasional sebagai sebuah bentuk penambahan syarat administrasi dalam pengurusan beberapa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. Hal tersebut dikarenakan muatan Instruksi Presiden tersebut dianggap tidak sesuai dengan tujuan diskresi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 22 ayat (2) yang berbunyi:

“Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.”

Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dianggap melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu “asas kecermatan” sebagaimana di atur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁹ Dalam hal ini Presiden dianggap kurang cermat dalam melakukan diskresi karena tidak memenuhi tujuan dari diskresi tersebut.

⁹ Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan Pasal tersebut kemudian dapat diambil anggapan bahwa muatan Instruksi Presiden tersebut tidak memenuhi unsur penggunaan diskresi.

Selanjutnya juga muatan dari Instruksi Presiden ini dianggap tidak sesuai dengan dengan asas pelayanan publik yaitu “asas kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan” yang diatur dalam Pasal 4 huruf I Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.¹⁰ Hal ini didasarkan fakta bahwa peserta BPJS masih dianggap belum dimiliki oleh semua masyarakat. Menurut data Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sendiri bahwa keanggotaan BPJS masih dianggap belum merata hingga ke seluruh masyarakat hal ini didasarkan jumlah anggota BPJS per 30 Juni 2022 ialah 241,79 juta jiwa¹¹ atau 88% dari total penduduk Indonesia yang per 30 Juni 2022 berjumlah 275,36 juta jiwa¹², berarti masih ada sekitar 33,57 juta jiwa atau 12% penduduk Indonesia yang masih belum terdaftar keanggotaan tersebut. fenomena ini kemudian dianggap penulis menimbulkan suatu masalah karena dengan adanya syarat tersebut berarti terdapat 33,57 juta jiwa di Indonesia yang tidak dapat memohon SIM, STNK, dan SKCK yang dimana menurut penulis kejadian tersebut dianggap

¹⁰ Pasal 4 huruf I Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹¹ Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan, “BPJS Mendengar 2022 Jaring Masukan Tentang Pengelolaan JKN ke Depan”, Sumber: bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/post/read/2022/2360/BPJS-Kesehatan-Mendengar-2022-Jaring-Masukan-tentang-Pengelolaan-JKN-ke-Depan, diakses tanggal 5 Desember 2022.

¹² Direktorat Kependudukan dan Pencatatan sipil, “Dukcapil: Jumlah Penduduk Indonesia Sebanyak 275,36 Juta pada Juni 2022”, Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/08/02/dukcapil-jumlah-penduduk-indonesia-sebanyak-27536-juta-pada-juni-2022>, diakses tanggal 5 Desember 2022.

mencederai hak warga negara dalam mendapatkan sebuah pelayanan publik.

Sehingga diberlakukannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional melahirkan beberapa persoalan yang timbul seperti kedudukan dari Instruksi tersebut yang tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Muatan dari Instruksi Presiden tersebut dinilai tidak sesuai dengan tujuan diskresi, asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas kecermatan dalam pembentukannya dan asas pelayanan publik dengan alasan keberlakuan Instruksi Presiden tersebut merugikan masyarakat.

Penelitian ini merupakan kebaruan dari penelitian yang dilakukan oleh Olla Triana Agilga di fakultas syariah dan ekonomi islam program studi hukum ekonomi syariah (Muamalah) Institut Ilmu Al-Qur'an (IIQ) Jakarta pada tahun 2022 dengan judul penelitian "Analisis INPRES No.1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional perspektif *Maqasid Al-Syari'ah*". Dimana dalam penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Olla Triana Agilga, penulis dalam penelitian ini mencoba mengkaji Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dengan menggunakan teori peraturan kebijakan yang berasal dari kajian hukum administrasi negara sedangkan penelitian

tersebut mengkaji penelitiannya menggunakan teori *Maqasid Al-Syari'ah* yang merupakan sebuah teori hukum islam.

Berdasarkan uraian penjelasan yang dipaparkan diatas, maka dengan ini penulis tertarik untuk meneliti dan menelaah tentang “**Analisis Hukum Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Dalam Pelayanan Pembuatan SIM, STNK, dan SKCK**”, yang dianggap penulis sangat menarik untuk diteliti dari segi normatif dari Instruksi Presiden tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sebelumnya telah diuraikan di atas, maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 sebagai syarat pembuatan SIM, STNK, dan SKCK?
2. Bagaimana akibat hukum dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 sebagai penambahan syarat administratif SIM, STNK, dan SKCK?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan penulis di atas, maka adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan penulis ialah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan memahami kedudukan produk hukum Presiden berupa Instruksi Presiden dalam proses pembuatan SIM, STNK, dan SKCK.
2. Mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan oleh Instruksi Presiden dalam sistem pelayanan pembuatan SIM, STNK, dan SKCK.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan / manfaat yang diharapkan dan didapatkan dari penelitian yang dilakukan ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian yang dilakukan ini diharapkan oleh penulis dapat memberikan referensi pemikiran baru dan menambah pengetahuan pembaca dan calon peneliti dimasa mendatang mengenai keilmuan dalam kajian bidang hukum administrasi negara yang berkaitan dengan Analisis hukum sebuah produk hukum berupa Instruksi Presiden serta kedudukan dan keabsahannya sebagai sebuah hasil produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini bidang eksekutif.
2. Secara praktis, dari penelitian ini penulis berharap hasilnya dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran kepada masyarakat khususnya yang berkaitan dengan peraturan kebijakan berupa Instruksi Presiden. Penulis juga berharap hasil penelitian ini bisa menjadi sumbangan pemikiran untuk pemerintah sebagai referensi ketika membuat peraturan kebijakan dimasa mendatang.

E. Orisinalitas Penelitian

Pada dasarnya dalam melakukan sebuah penelitian hukum harus memuat beberapa hal baru baik dari sisi substansi dan menelaah penelitian-penelitian sebelumnya yang memiliki kesamaan ataupun sebuah relevansi dengan topik penelitian yang akan dilakukan. Dengan demikian, calon peneliti dapat menyajikan dengan menjelaskan serta mempertegas

perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan oleh calon peneliti dengan beberapa hasil penelitian sebelumnya yang memiliki kemiripan dari segi topik pembahasan yang akan dilakukan guna untuk mencegah terjadinya duplikasi Penelitian.¹³

1. Skripsi yang ditulis oleh Olla Triana Agilga di fakultas syariah dan ekonomi islam program studi hukum ekonomi syariah (Muamalah) Institut Ilmu Al-Qur'an (IIQ) Jakarta pada tahun 2022 dengan judul penelitian "Analisis INPRES No.1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional perspektif *Maqasid Al-Syari'ah*". Penelitian tersebut, lebih berfokus mengkaji mengenai muatan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam perspektif *Maqasid Al-Syari'ah*, yang dimana merupakan sebuah teori tujuan penetapan hukum dalam hukum islam yang dimana inti dari teori ini ialah menelaah tujuan dari ditetapkannya sebuah aturan hukum guna mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan.¹⁴ Penelitian tersebut pokok pembahasannya dapat dilihat dari tujuan penelitiannya yaitu antara lain, bagaimana pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dimana pada tujuan tersebut penelitian dilakukan dengan menjelaskan mengenai pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 secara keseluruhan dengan mengkaji dan menelaah isi keseluruhan Instruksi Presiden tersebut dan

¹³ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel Ilmiah*, Yogyakarta: Mira Buana Media, hlm.282.

¹⁴ H. Abdul Helim, 2019, *MAQĀṢID AL-SHARĪ'AH versus UṢŪL AL-FIQH (Konsep dan Posisinya dalam Metodologi Hukum Islam)*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm.12.

mengaitkannya dengan teori hukum islam sedangkan untuk tujuan penelitian kedua yaitu bagaimana analisis BPJS kesehatan sebagai salah satu syarat dalam pembuatan surat izin mengemudi dalam perspektif *MAQĀṢID AL-SHARĪ'AH* yang dimana pada tujuan ini lebih membahas mengenai BPJS kesehatan sebagai syarat pembuatan surat izin mengemudi menggunakan perspektif *MAQĀṢID AL-SHARĪ'AH* sebagai tolak ukurnya. Penelitian tersebut diatas dianggap sangat berbeda dengan rencana penelitian yang akan disajikan oleh calon peneliti yang dimana dalam penelitian yang akan di bahas calon peneliti berfokus pada Analisis hukum kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam pembuatan tiga produk yang dikeluarkan oleh kepolisian yaitu SIM, STNK, dan SKCK, serta dampak hukumnya sebagai syarat administrasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Kepolisian.

2. Jurnal IUS kajian hukum dan keadilan Universitas Mataram yang ditulis oleh Kaharuddin dan Riska Ari Amalia pada tahun 2022 dengan judul "Analisis unsur diskresi dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022". Yang dimana dalam penelitiannya menganalisis dan mengkaji Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dengan menggunakan teori diskresi. Penelitian dalam jurnal ini menggunakan pendekatan yuridis normatif guna menjelaskan ada atau tidaknya sebuah unsur diskresi dalam perumusan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, yang dimana penelitian ini dianggap berbeda dengan apa yang akan di teliti oleh

penulis, dimana penulis dalam penelitiannya akan membahas mengenai kedudukan sebuah produk hukum yaitu Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 sebagai penambahan syarat administratif dalam kepengurusan SIM, STNK, dan SKCK, serta akibat hukum yang ditimbulkannya sebagai sebuah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Matrik Keasilan Penelitian Skripsi

Nama Penulis	: Olla Triana Agilga
Judul Tulisan	: Analisis INPRES No.1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional perspektif <i>Maqasid Al-Syari'ah</i>
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2022
Perguruan Tinggi	: Institut Ilmu Al-Qur'an (IIQ) Jakarta
Uraian Penelitian Terdahulu	
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana penelitian
Isu dan Permasalahan: Membahas Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 secara keseluruhan dan membahas isu dan permasalahan menggunakan teori hukum islam perspektif <i>Maqasid Al-Syari'ah</i>	Membahas mengenai kedudukan Instruksi Presiden secara spesifik hanya sebatas pada diktum kedua angka 25

	huruf a beserta akibat hukumnya
Metode Penelitian: Normatif	Normatif
<p>Hasil & Pembahasan: Pembentukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dianggap sesuai dengan teori hukum islam yang digunakan dengan tambahan perlunya lagi</p>	

Nama Penulis	: Kaharuddin dan Riska Ari
Judul Tulisan	: Analisis unsur diskresi dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022
Kategori	: Jurnal
Tahun	: 2022
Perguruan Tinggi	: Universitas Mataram
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana penelitian
<p>Isu dan Permasalahan: Mengidentifikasi ada atau tidaknya terdapat penggunaan diskresi dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022</p>	<p>Membahas mengenai kedudukan Instruksi Presiden secara spesifik hanya sebatas pada diktum kedua angka 25</p>

	huruf a beserta akibat hukumnya
Metode Penelitian: Normatif	Normatif
Hasil & Pembahasan: dalam pembahasan didapatkan bahwa penggunaan diskresi tidak sesuai dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022	

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Di dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan sebagai perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* sendiri dapat diterjemahkan dengan arti membentuk undang-undang, dan keseluruhan dari undang-undang negara, sedangkan istilah *Gesetzgebung* sendiri diterjemahkan dalam arti pengertian undang-undang.¹⁵

Adapun pengertian perundang-undangan dalam *juridisch woordenboek* dijelaskan antara lain sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan yaitu sebagai sebuah proses pembentukan atau kegiatan membentuk sebuah peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

¹⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, *Op.cit.*, hlm.10.

b. Perundang-undangan ialah segala peraturan negara, yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan, baik di pusat maupun daerah.¹⁶

Adapun pengertian mengenai peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sebuah peraturan tertulis yang dimana memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebuah keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah yang dikarenakan kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang sebelumnya telah ditetapkan oleh

¹⁶ *Ibid.*, hlm.11.

¹⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.¹⁸

Istilah peraturan perundang-undangan sendiri apabila dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan negara, berdasarkan pendapat Burkhardt Krems dengan menggunakan istilah legislasi negara, maka pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya terdiri dari:

- a. Isi peraturan
- b. Bentuk dan susunan peraturan
- c. Metode pembentukan peraturan prosedur dan
- d. Proses pembentukan peraturan¹⁹

Adapun T.J. Buijs sendiri mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum. Sedangkan menurut Heinrich Adolf Logemann menambahkan pengertiannya menjadi, peraturan perundang-undangan ialah peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar. Selanjutnya dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat dan ditetapkan serta dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Sedangkan M. Solly Lubis, mengartikan perundang-

¹⁸ Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm.41.

¹⁹ *Ibid.*, hlm.37.

undangan dengan makna peraturan negara dengan memberi tafsir pada perundang-undangan sebagai proses pembuatan peraturan negara.²⁰

Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun menurutnya istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten, ada kalanya istilah perundang-undangan saja yang digunakan. Selanjutnya istilah peraturan perundang-undangan lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan hukum, namun dalam konteks lain lebih tepat juga digunakan istilah perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan, dan sebagainya.²¹

Berdasarkan uraian di atas kemudian dapat diartikan bahwa keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara yang merupakan sebuah keputusan yang berkarakter hukum peraturan (*regeling*) bukanlah ketetapan (*beschikking*). Dengan pengertian yang demikian, maka pembentukan peraturan perundang-undangan itu dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Peraturan yang dibuat lembaga atau badan-badan negara dan
- b. Peraturan yang dibuat oleh Pejabat negara

Dimana kedua hal diatas merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum serta dibentuk atau

²⁰ *Ibid.*, hlm.42.

²¹ Sony Maulana Sikumbang, et al., 2013, *Modul I Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Jakarta: Universitas Terbuka, hlm.6.

ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang sebelumnya telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²²

2. Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan teori, yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan ialah jika suatu ketentuan peraturan tersebut berisi norma kaidah yang bersifat dan berlaku umum. Artinya sebuah peraturan perundang-undangan harus berisi aturan tingkah laku yang harus dilakukan dan dipatuhi oleh setiap orang atau badan tanpa kecuali. Hal ini bersumber dari pandangan Satjipto Raharjo yang mengemukakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²³

- a. Peraturan bersifat umum dan komprehensif yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat peraturan yang bersifat khusus dan terbatas.
- b. Peraturan bersifat universal bahwa peraturan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang atau peristiwa yang belum jelas bentuk konkretnya. Dikarenakan hal tersebut peraturan tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

²² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²³ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm.61.

- c. Peraturan memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Hal ini didasari karena terdapat pencantuman klausa yang memuat kemungkinan dapat dilakukannya peninjauan kembali atas peraturan tersebut.

Menurut P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland* peraturan perundang-undangan memuat unsur-unsur sebagai berikut:²⁴

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, karena merupakan keputusan tertulis maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis.
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku umum atau mengikat umum.
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum dalam hal ini berarti hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku pada peristiwa konkret atau individu tertentu, karena peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkret tertentu atau individu tertentu maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara bersifat umum daripada

²⁴ Putera Astomo, 2018, *Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Konstitusi, Volume 15 Nomor 2, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm.285.

mengikat umum.

Umumnya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan bersumber pada sebuah kewenangan, baik yang bersifat atribusi maupun yang bersifat delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan undang-undang kepada lembaga negara dalam hal ini Presiden, akan melekat secara terus menerus. Dengan kewenangan ini, Presiden dapat bertindak secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundang-undangan setiap waktu ketika diperlukan sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ataupun dari undang-undang.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat di jelaskan sebagai pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan tegas atau tidak. Delegasi tidak dapat diberikan, melainkan diwakilkan. Selain itu, kewenangan delegasi ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan masih ada. Adapun untuk lebih jelasnya mengenai delegasi dapat di

lihat di Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.²⁵

Selanjutnya usulan pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersumber pada kewenangan legislatif memiliki sifat umum, abstrak, dan terus-menerus. Peraturan perundang-undangan bersifat umum, dalam hal ini ditujukan untuk masyarakat pada umumnya, bukan hanya untuk pribadi tertentu atau kalangan internal suatu lembaga.²⁶

Peraturan perundang-undangan itu bersifat umum-abstrak. Perkataan bersifat umum abstrak tersebut dicirikan berdasarkan beberapa unsur yang antara lain:²⁷

- a. Tidak hanya berlaku pada saat tertentu
- b. Tidak hanya berlaku pada tempat tertentu dan
- c. Tidak hanya berlaku pada orang tertentu
- d. Tidak hanya ditujukan pada fakta hukum tertentu, tetapi untuk berbagai fakta hukum yang dapat berulang-ulang, dengan kata lain untuk perbuatan berulang-ulang.

Peraturan perundang-undangan memiliki bentuk agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenal seperti yang dikemukakan oleh Maria Farida Indrati dibagi atas empat bagian besar, yaitu:²⁸

²⁵ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁶ Yuliandri, *Op.cit.*, hlm.43 *et seq.*

²⁷ H.R. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm.136.

²⁸ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, *Op.cit.*, hlm.120.

- a. Penamaan peraturan perundang ialah uraian singkat tentang isi peraturan perundang-undangan yang didahului dengan penyebutan jenis, nomor dan tahun pembentukannya, serta kalimat singkat yang mencerminkan isi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- b. Pembukaan dalam suatu peraturan perundang-undangan terdiri atas tiga bagian pokok yaitu konsideran, dasar hukum pembentukannya, dan judul peraturan perundang-undangan tersebut.
- c. Batang tubuh ialah sesuatu yang memuat rumusan-rumusan peraturan perundang-undang berupa materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut.
- d. Penutup merupakan bagian akhir dari suatu peraturan perundang-undangan yang berisi rumusan perintah pengundangan, pengesahan, pengundangan, penandatanganan dari pejabat yang berwenang, dan penyebutan lembaran negara peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Adapun juga sistematika bentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan antara lain sebagai berikut:

- a. "Judul
- b. Pembukaan
 - 1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan
 - 3. Konsideran (Menimbang)
 - 4. Dasar Hukum (Mengingat)
 - 5. Diktum
- c. Batang Tubuh
 - 1. Ketentuan Umum
 - 2. Materi Pokok yang Diatur
 - 3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - 4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - 5. Ketentuan Penutup
- d. Penutup
- e. Penjelasan (jika diperlukan)
- f. Lampiran (jika diperlukan)."

Kemudian peraturan perundang-undangan yang merupakan salah satu produk hukum agar dapat mengikat secara umum harus memperhatikan beberapa persyaratan hukum. Adapun persyaratan hukum yang dimaksud adalah:²⁹

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Kalau persyaratan ini tidak dipenuhi maka dapat menjadikan suatu peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum dan dianggap tidak pernah ada, serta segala akibat dari peraturan tersebut batal secara hukum.
- b. Adanya kesesuaian terhadap bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang diatur.

²⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit.*, hlm.70 *et seq.*

Ketidaksesuaian bentuk atau jenis tersebut dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Contohnya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa suatu ketentuan akan dilaksanakan dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang lah hal itu harus diatur.

- c. Terdapat prosedur beserta tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan. Contohnya suatu rancangan undang-undang yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka pengundangan juga harus ditentukan tata caranya, seperti undang-undang diundangkan dalam lembaran negara, agar mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Artinya berdasarkan dengan pandangan tentang hierarki undang-undang, maka peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Bahwa suatu perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan norma dasar bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. contohnya

kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam undang-undang tidak boleh melanggar kaidah-kaidah hukum yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki penamaan yang berbeda-beda. Penamaan itu dapat berupa tata nama yang menyebut nama peraturan dan lembaga pembentuknya, juga dapat diberikan tanpa menyebut lembaga pembentuknya.

Penamaan suatu perundang-undangan pada dasarnya menunjuk pada bentuk hukum suatu peraturan perundang-undangan. Bentuk hukum peraturan perundang-undangan itu harus ada atau diberikan terhadap setiap produk keputusan penguasa. Secara teori, bentuk hukum keputusan penguasa dapat dibedakan atas dua yaitu peraturan, dan penetapan.

Mengingat terdapat banyaknya jenis peraturan perundang-undangan, maka dianggap sangat penting pengaturan seluruh jenis peraturan perundang-undangan melalui pengaturan hierarki atau tingkatan yang bertujuan untuk mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan dalam sistem penyelenggaraan negara atau pemerintahan agar menghindari konflik atau pertentangan antar norma hukum dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan.³⁰ Adapun hal yang lebih

³⁰ Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm.46 et seq.

penting dari sistem hierarki peraturan perundang-undangan adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang tetap dijaga atau ditegakkan kedudukannya sebagai hukum yang tertinggi atau sebagai hukum dasar dalam negara.

Pada tahun 1966, terbentuk norma hukum yang mengatur jenis dan hierarki norma hukum pada tingkatan peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urut Perundangan Republik Indonesia. Dimana materi muatan norma hukum tersebut menentukan bentuk dan tata urut peraturan sebagai berikut:³¹

- 1) Undang-Undang Dasar.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 4) Peraturan Pemerintah.
- 5) Keputusan Presiden.
- 6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain sebagainya.

³¹ Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm.53 et seq.

Akibat terjadinya perubahan tatanan hukum dan politik di Indonesia sejak 1998, penataan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan kembali dilakukan hingga pada tahun 2000 terbentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000. Dimana materi muatan norma hukum tersebut antara lain menentukan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 2 adalah:³²

- 1) Undang-Undang Dasar
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- 3) Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- 5) Peraturan Pemerintah (PP)
- 6) Keputusan Presiden (Kepres) dan
- 7) Peraturan Daerah (Perda)

Selanjutnya pada tahun 2004, penataan jenis dan hierarki perundang-undangan kembali dilakukan. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang antara lain sebagai berikut:

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang ialah sebagai berikut:

³² *Ibid.*, hlm.54.

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - c. Peraturan Pemerintah (PP)
 - d. Peraturan Presiden (Perpres) dan
 - e. Peraturan Daerah (Perda)
- 2) Peraturan Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf e antara lain:
- a. Peraturan Daerah provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama dengan gubernur
 - b. Peraturan Daerah kabupaten atau kota yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten atau provinsi bersama dengan bupati atau walikota
 - c. Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Dimana kemudian jenis perundang-undangan diatas diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang derajatnya atau hierarkinya lebih tinggi serta kekuatan hukumnya adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.³³ Adapun dalam

³³ Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

lembar penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga dijelaskan bahwa Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan diatas, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah berdasarkan atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, bupati atau walikota serta kepala desa atau setingkat.³⁴

Hingga pada beberapa tahun kemudian diadakan lagi penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian undang-undang tersebut mengalami dua kali perubahan yaitu perubahan pertama adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan perubahan kedua yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang Dalam Pasal 7 dan Pasal

³⁴ lembar penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

8 Undang-Undang tersebut dijelaskan mengenai jenis dan hierarki baru peraturan perundang-undangan yang antara lain sebagai berikut:

- “
Pasal 7
- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 - (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1)

- Pasal 8
- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
 - (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Berdasarkan uraian diatas tersebut kemudian dapat diketahui bahwa sejak tahun 1966 sampai tahun 2022 telah terjadi empat kali penggantian terhadap jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka artinya bahwa telah terjadi empat kali perubahan

yang sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan Republik Indonesia.³⁵

Adapun ketentuan peraturan perundang-undangan organik bermacam-macam kemungkinan bentuk peraturan hukumnya seperti:³⁶

a. Produk Pusat

- 1) Undang-Undang merupakan peraturan yang dibuat Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden (dibuat sendiri dalam hal sesuatu kegentingan yang memaksa)
- 3) Peraturan Pemerintah (PP) merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk mengatur pelaksanaan Undang-Undang.
- 4) Peraturan Presiden ialah peraturan yang dibuat oleh Presiden

b. Produk Daerah

- 1) Peraturan daerah (Perda) yaitu peraturan yang dibuat bersama antara kepala daerah dalam hal ini Gubernur atau Bupati, serta Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Peraturan Desa atau setingkat yang peraturannya dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama dengan Kepala Desa atau sejenisnya.

³⁵ Achmad Ruslan, *Op.cit.*, hlm.55 *et seqq.*

³⁶ M. Solly Lubis, 2009, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm.44.

Dari ketentuan diatas tersebut kemudian dapat dipastikan mengenai bentuk-bentuk dari peraturan perundang-undangan yang resmi dalam sistem hukum Indonesia serta hierarki dari peraturan perundangan-undangan.

B. Peraturan Kebijakan

1. Pengertian Peraturan Kebijakan

Istilah peraturan kebijaksanaan berasal dari Hukum Administrasi Belanda. Van Kreveld dimana dia menamakannya dengan istilah kebijakan atau peraturan kebijakan. Di Inggris Raya sendiri istilah kebijakan dikenal dengan sebutan "*administrative rules*" di samping istilah "*policy rules*".³⁷

Menurut Philipus M. Hadjon peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari tata usaha negara yang bertujuan sebagai "*naar buiten gebracht schricftelijk beleid*" yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga peraturan kebijakan tidak dapat mengubah atau menyimpang dari peraturan perundang-undangan.³⁸ Peraturan kebijakan ini dianggap semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Peraturan kebijakan juga disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* atau

³⁷ Anonim, 2019, *Bahan Ajar Kebijakan Pemerintahan*, Ambon: Universitas Pattimura, hlm.1.

³⁸ Ihsan Badruni Nasution, 2014, *Pengujian Peraturan Kebijakan (BELEIDSREGEL) Di Mahkamah Agung*, Skripsi, Program Double Degree Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm.7.

perundang-undangan semu atau juga dengan istilah hukum bayangan/cermin (*spigelsrecht*).³⁹

Serupa dengan hal tersebut Bagir Manan juga memberikan pandangan yang menurutnya salah satu ciri utama dari peraturan kebijakan ialah tidak adanya wewenang pemerintah untuk membuat peraturan tersebut. Tidak adanya wewenang tersebut diartikan sebagai tidak adanya peraturan perundang-undangan yang secara jelas memberikan sebuah kewenangan pada pemerintah untuk menerbitkan peraturan kebijakan tersebut. Walau tidak ada terdapat wewenang akan tetapi dalam sudut pandang keadaan yang mendesak peraturan kebijakan dianggap menjadi relevan untuk dibuat oleh pemerintah⁴⁰

Dalam uraian yang dipaparkan Philipus M. Hadjon dimana dia mengemukakan bahwa peraturan kebijakan (*beleidregel* atau *policy rules*) dibuat oleh pejabat administrasi negara guna melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Adapun eksistensi dari peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas adanya negara hukum kesejahteraan yang dalam penyelenggaraannya membebaskan tugas yang sangat luas kepada negara, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*) yang merupakan kewajiban dari pemerintah.⁴¹

³⁹ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.183.

⁴⁰ Icha Satriani, 2015, *Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung*, Skripsi, Program Sarjana Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.33.

⁴¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, hlm.167.

Sejalan dengan hal itu, kemudian C.J.N. Versteden berpendapat bahwa peraturan kebijakan tidak termasuk salah satu bentuk atau jenis peraturan perundangan-undangan meskipun dalamnya menampakkan gejala atau peristiwa seperti peraturan perundang-undangan.⁴²

Selanjutnya, *Commissie Wetgevingsvraagstukken* merumuskan peraturan kebijakan sebagai suatu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau organ pemerintah lainnya yang ditetapkan berdasarkan kekuasaan sendiri melalui instansi pemerintahan yang berwenang atau instansi pemerintahan yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih tinggi.⁴³

Peraturan kebijakan sendiri secara mendasar berhubungan dengan tiga hal yaitu:

- a. Organ pemerintahan dalam hal ini semata-mata menggunakan kewenangan hanya untuk menjalankan tindakan-tindakan dari pemerintahan
- b. Kewenangan pemerintah itu tidak terikat secara tegas, dan
- c. Ketentuan umum, digunakan pada pelaksanaan kewenangan.⁴⁴

P.J.P. Tak sendiri menjelaskan peraturan kebijakan ialah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan yang berhubungan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap

⁴² *Ibid.*, hlm.167 *et seq.*

⁴³ Mohammad Yuhdi, 2013, *Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, LIKHITAPRAJNA: Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Volume 15 Nomor 1, Universitas Wisnuwardhana, Malang, hlm.72.

⁴⁴ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.185.

warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan kebijakan tersebut dianggap tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan undang-undang formal baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berarti bahwa peraturan kebijakan dianggap tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan sebagai suatu organ administrasi dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya.⁴⁵

Selanjutnya Prajudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa peraturan kebijakan digunakan untuk menetapkan sebuah kebijakan (*policy*) pelaksanaan undang-undang yang mengandung pengertian bahwa peraturan kebijakan merupakan sarana yang dipakai oleh pemerintah dalam mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah.⁴⁶

Dengan demikian, peraturan kebijakan dapat dianggap sebagai sebuah produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

2. Karakteristik Peraturan Kebijakan

Menurut Laica Marzuki karakteristik peraturan kebijakan antara lain sebagai berikut:⁴⁷

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.184.

⁴⁶ Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: PT. Erlangga, hlm.122.

⁴⁷ Abdul Razak, 2005, *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan Tentang Perizinan dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.34.

- a. *Freies Ermessen* (diskresi).
- b. Tertulis dalam bentuk seperti surat edaran, surat edaran bersama, pengumuman, juklak, Instruksi dan lain sebagainya
- c. Tidak termasuk bagian dari peraturan perundang-undangan
- d. Peraturan kebijakan tidak dapat diajukan ke pengadilan

Adapun juga terdapat tiga komponen utama dari peraturan kebijakan menurut Laica Marzuki, yakni:⁴⁸

- a. Komponen subjektum yang berarti peraturan kebijakan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan *freis ermessen* (diskresi) dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar guna kemudian diberlakukan kepada masyarakat.
- b. Komponen materi, bahwa isi peraturan kebijakan memuat aturan umum tersendiri yang dianggap melampaui cakupan kaidah peraturan perundang-undangan yang dibuatkan pengaturan operasional.
- c. Komponen kewenangan (*Bavoegheid*), badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan dianggap tidak memiliki kewenangan dari perundang-undangan namun secara tidak langsung mengikat warga negara sebagaimana halnya dengan kaidah-kaidah.

⁴⁸ Ni Luh Gede Astariyani, 2015, *Kewenangan Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan*, Udayana Master Law Journal, Volume 4 Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, hlm.696.

Adapun Van Kreveld mengemukakan bahwa peraturan kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁴⁹

- a. Pembentukan peraturan kebijakan tidak didasarkan pada ketentuan yang bersumber dari atribusi atau delegasi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maupun undang-undang;
- b. Pembentukannya peraturan kebijakan dapat berbentuk tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah, atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang akan dibentuknya sebuah kebijaksanaan kepada pejabat atau badan tata usaha untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur atau bersifat penetapan.
- c. Redaksi atau isi dari peraturan kebijakan bersifat fleksibel dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana harusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan suatu peraturan.
- d. Redaksi yuridis peraturan kebijakan di Belanda ada yang dibentuk menggunakan format peraturan perundang-undangan biasa, serta diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah, walaupun di dalam konsiderannya tidak menunjuk kepada undang-

⁴⁹ Abdul Razak, *Op.cit.*, hlm.104.

undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan.

- e. Peraturan kebijakan juga dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh pejabat atau badan tata usaha negara yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu.

Tanda pengenal utama dari peraturan kebijakan ialah pengaturannya tidak secara tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau undang-undang. Maka dari itu tidak ada atribusi kewenangan dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan undang-undang kepada pejabat atau badan administrasi negara untuk mengeluarkan dan menetapkan peraturan kebijakan. Oleh karena peraturan kebijakan dianggap merupakan peraturan hukum semu yang tidak memiliki kekuatan hukum yang sah, tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan peraturan kebijakan di berlakukan dan dipatuhi sebagaimana layaknya peraturan hukum yang sah.⁵⁰

Selanjutnya dalam pengertian yang sama meskipun dengan bentuk yang berbeda, Markus Lukman juga mengemukakan beberapa ciri peraturan kebijakan, dimana ciri atau tanda pengenal umum peraturan kebijakan menurut Markus Lukman adalah sebagai berikut:⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, hlm.105.

- a. Pembentukannya tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 maupun undang-undang.
- b. Pembentukannya dapat berbentuk tertulis dan tidak tertulis, serta bersumber dari pada kewenangan bertindak instansi pemerintah atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang akan dibentuknya suatu kebijaksanaan oleh pejabat atau badan tata usaha untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur ataupun menetapkan.
- c. Isi peraturan kebijakan bersifat longgar dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana harusnya sebuah instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya tersebut terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan oleh suatu peraturan.

Selain itu Bagir Manan juga mengemukakan enam ciri peraturan kebijakan yang antara lain sebagai berikut: ⁵²

- a. Peraturan kebijakan bukan termasuk peraturan perundang-undangan
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat digunakan kepada peraturan kebijakan.

⁵² Mohammad Yuhdi, *Op.cit.*, hlm.73.

- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*) hal ini karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan.
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan kewenangan bebas dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan dilakukan dari segi kebijaksanaan (*doelmatigheid*) sehingga tolak ukur dari peraturan kebijakan adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.
- f. Dalam praktiknya peraturan kebijakan diberi format berupa berbagai bentuk dan jenis aturan mulai dari keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain sebagainya, bahkan dapat juga dijumpai peraturan kebijakan dalam bentuk peraturan.

Adapun sebagaimana yang dikemukakan Van Kreveld syarat yang harus dipenuhi dalam pembuatan peraturan kebijakan, yaitu antara lain:⁵³

- a. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya.
- b. Peraturan kebijakan tidak dapat bertentangan dengan nalar yang sehat.

⁵³ Safri Nugraha, et al., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Center law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.94 *et seq.*

- c. Peraturan kebijakan harus dibuat dengan cermat, kalau perlu meminta saran teknis dari instansi yang berwenang, musyawarah dengan para pihak yang terkait dan mempertimbangkan alternatif yang ada terlebih dahulu.
- d. Isi dari peraturan kebijakan harus jelas, memuat hak dan kewajiban warga masyarakat yang terkena, serta terdapat adanya kepastian tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.
- e. Pertimbangan peraturan kebijakan tidak harus rinci akan tetapi harus jelas tujuan dan dasar pertimbangannya.
- f. Peraturan kebijakan harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil yang berarti bahwa hak yang diperoleh dari warga yang terkena dari peraturan kebijakan tersebut haruslah dihormati, dan harapan yang telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

3. Bentuk-Bentuk Peraturan Kebijakan

Menurut Van Wijk terdapat dua bentuk utama peraturan kebijakan. Pertama yaitu peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri sedangkan kedua yaitu peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat peraturan kebijakan.⁵⁴

Pemerintah pada dasarnya sering mengeluarkan peraturan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti garis-garis kebijaksanaan, kebijaksanaan, peraturan-peraturan, pedoman-

⁵⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm.170.

pedoman, petunjuk-petunjuk, resolusi-resolusi, instruksi-instruksi, nota kebijaksanaan, peraturan-peraturan menteri, keputusan-keputusan, pengumuman-pengumuman.⁵⁵

Suatu peraturan kebijakan terdiri atas dua yaitu peraturan kebijakan murni dan peraturan kebijakan tidak murni. Menurut Abdul Razak bahwa suatu peraturan kebijakan yang murni apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁵⁶

- a. Berdasarkan pada kewenangan bebas
- b. Tidak terdapat delegasi kewenangan perundang-undangan yang tegas
- c. Harusnya tidak mengikat umum

Apabila ketiga unsur tersebut tidak terpenuhi secara keseluruhan maka tetap dapat dipandang sebagai peraturan kebijakan akan tetapi wujudnya dianggap tidak murni dan dapat pula disebut sebagai peraturan kebijakan semu atau *quasi beleidsregel*.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terdapat peraturan kebijakan yang berbentuk pengumuman, pedoman, surat edaran, petunjuk teknis, petunjuk pelaksana, dan lain sebagainya. Menurut Philip M. Hadjon dimana dia menjelaskan bentuk peraturan kebijakan sebagai sebuah produk semacam peraturan kebijaksanaan yang tidak terlepas dari kaitan penggunaan *freies ermessen*, yaitu

⁵⁵ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.183.

⁵⁶ Abdul Razak, *Op.cit.*, hlm.163.

badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan kemudian merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk seperti halnya peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran, dan pengumuman kebijaksanaan itu.⁵⁷

Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara yang kemudian dituangkan dalam format seperti pengumuman, pedoman, surat edaran, petunjuk teknis, petunjuk pelaksanaan, instruksi, ataupun yang berbentuk peraturan dan lain sebagainya sesungguhnya tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Melainkan merupakan bentuk peraturan kebijakan yang berdasarkan kewenangan pemerintahan atau juga disebut kewenangan eksekutif.

Dalam praktiknya sendiri peraturan kebijakan muncul dalam berbagai bentuk atau jenis seperti keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Bahkan juga dapat dijumpai dalam bentuk peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan. Secara substantif sendiri berbagai bentuk peraturan kebijakan tersebut dapat berisi pedoman, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis atau berupa aturan-aturan umum lainnya. Jadi sebenarnya tidak ada peraturan yang berbentuk pedoman petunjuk pelaksanaan, atau pedoman petunjuk teknis. Pedoman pelaksanaan atau teknis tersebut dianggap berkenaan substansinya bukan berkenaan dengan bentuknya.⁵⁸

⁵⁷ Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm.107.

⁵⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm.174.

4. Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan, diantara pakar hukum tidak terdapat pendapat yang sama. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan sebagai bentuk peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum akan tetapi mengandung relevansi hukum. Hal tersebut didasarkan karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan hanya kepada administrasi negara sendiri. Maka dari itu yang pertama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijaksanaan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian ketentuan tersebut dianggap secara tidak langsung akan dapat mengenai secara umum. Sependapat dengan Bagir Manan, Arini Nur Annisa juga mengatakan bahwa peraturan kebijakan sebagai peraturan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan memiliki akibat hukum secara tidak langsung akan tetapi memiliki sebuah relevansi hukum.⁵⁹

Indroharto berpendapat bahwa peraturan kebijaksanaan itu bagi masyarakat mengakibatkan keterikatan secara tidak langsung. Selain itu menurut Hamid Attamimi peraturan kebijaksanaan dianggap

⁵⁹ Arini Nur Annisa, 2016, *Pengujian Materil Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Berkarakter Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Thesis, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.65.

mengikat secara umum karena masyarakat yang terdampak peraturan tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Selanjutnya menurut Marcus Lukman bahwa kekuatan mengikat sebuah peraturan kebijaksanaan ini tergantung pada jenisnya.⁶⁰

Peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara yang dikemukakan Hamid Attamimi sebenarnya memiliki sifat yang berlaku secara umum. Akan tetapi sifat yang berlaku secara peraturan kebijakan tersebut bersumber dari prinsip penerapan kebijakan pemerintahan berdasarkan suatu garis kebijakan yang tetap atau dalam rangka memenuhi tuntutan taat asas atau konsistensi.⁶¹

Pengaruh peraturan kebijakan yang sangat besar dalam praktiknya terjadi karena peraturan kebijakan tersebut mengikat dua pihak yaitu:⁶²

- a. Para pejabat administrasi Negara yang dimana diikat secara langsung. Menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa peraturan kebijakan diikat secara langsung oleh penerbit legislasi semu ialah para pejabat administrasi berdasarkan prinsip hierarki jabatan yang dimana pejabat bawahan harus menaati perintah dan instruksi jabatan.
- b. Anggota masyarakat mengikat secara tidak langsung. Dimana menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa legislasi semu itu mengikat

⁶⁰ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.190.

⁶¹ Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm.124.

⁶² *Ibid.*, hlm.125 *et seq.*

para warga masyarakat secara tidak langsung. Walaupun begitu Prajudi Atmosudirdjo menganggap bahwa peraturan kebijakan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

Maka dari itu, secara khusus dapat dijelaskan bahwa peraturan kebijakan tidak mungkin dapat melahirkan substansi hukum yang baru karena pembentuk kebijakan tidak memiliki kewenangan atau kekuasaan legislatif yang dapat melahirkan substansi-substansi hukum yang baru.

C. Persamaan dan Perbedaan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dinilai hidup saling berdampingan. A. Hamid Attamimi berpendapat, terdapat dua jenis peraturan yang dapat berlaku secara berdampingan yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Berdasarkan pendapat di atas kemudian menimbulkan masalah yang dimana hal tersebut dianggap semakin menambah kesulitan dalam membedakan antara peraturan kebijakan dan perundang-undangan. Adapun beberapa persamaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijaksanaan, A. Hamid Attamimi menyebutkan unsur-unsur persamaannya yaitu sebagai berikut:⁶³

1. Aturan yang berlaku umum artinya bahwa peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan mempunyai subjek norma dan

⁶³ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.187 *et seq.*

pengaturan perilaku atau objek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak.

2. Peraturan yang berlaku keluar artinya bahwa peraturan perundang-undangan berlaku keluar dan ditujukan kepada masyarakat umum demikian juga peraturan kebijaksanaan yang dimana dianggap juga berlaku keluar dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan.
3. Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik artinya peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang mempunyai kewenangan umum atau publik untuk membuat peraturan tersebut itu.

Selanjutnya Markus Lukman menyatakan persamaan peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan dalam lalu lintas berlakunya hukum di masyarakat, bahwa peraturan kebijakan diberlakukan dan dipatuhi sebagaimana layaknya peraturan-peraturan hukum yang sah dan warga negara nyaris tidak melihat perbedaannya dengan peraturan biasa yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau undang-undang.⁶⁴

Adapun selain terdapat kesamaan, terdapat pula juga beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan

⁶⁴ Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm.102.

kebijaksanaan. A. Hamid Attamimi menyebutkan perbedaan-perbedaan tersebut yang antara lain sebagai berikut:⁶⁵

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan ialah sebuah fungsi negara. Maka dari itu pembentukan hukumnya melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat, wakil rakyat, atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil rakyat. Kewenangan dibidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif sendiri hanya diberikan kepada lembaga yang khusus, yaitu lembaga legislatif (sebagai organ kenegaraan yang bertindak untuk dan atas nama negara).
2. Fungsi pembentukan peraturan dan kebijaksanaan ada dalam pemerintah dalam arti sempit (eksekutif), yang dimana Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit ini mengandung juga arti bahwa kewenangan pembentukan peraturan-peraturannya tersebut bertujuan dalam rangka menyelenggarakan fungsinya. Oleh karena itu kewenangan pembentukan peraturan kebijaksanaan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintah biasanya dapat dilakukan oleh lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintah.
3. Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijaksanaan. Untuk Peraturan kebijaksanaan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan

⁶⁵ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm 189 *et seq.*

bertindak dalam bidang hukum privat, serta kewenangan membuat rencana-rencana yang memang pada dasarnya terdapat dilembaga pemerintahan. Sementara itu materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan instruksi dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat yang disertai dengan sanksi pidana atau sanksi pemaksa.

4. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijaksanaan. Bahwa terdapat sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas dimana sanksi tersebut berfungsi mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk, dimana hal tersebut hanya dapat dituangkan dalam undang-undang saja yang dianggap pembentukan berdasarkan persetujuan rakyat atau persetujuan wakil-wakilnya. Untuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran ketentuannya apabila hal itu sebelumnya telah secara tegas diatribusikan oleh undang-undang di atasnya. Sedangkan peraturan kebijaksanaan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggaran ketentuannya.

Kemudian Van Kreveld juga mengemukakan unsur yang membedakan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan secara lebih luas, yaitu peraturan kebijakan langsung atau tidak langsung tidak berdasar pada ketentuan undang-undang ataupun Undang-Undang

Dasar Tahun 1945 yang memberikan kewenangan mengatur sehingga peraturan kebijakan tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam undang-undang.⁶⁶

Peraturan-peraturan kebijakan sendiri dianggap dapat dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dimana untuk membedakannya dapat dilihat dari format peraturan kebijakan yang lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan misalnya pengumuman, surat edaran, Instruksi, dan lain sebagainya.⁶⁷

D. Akibat Hukum

Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu tindakan seorang subjek hukum.⁶⁸ Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, akibat hukum memiliki arti “akibat yang timbul karena peristiwa hukum”.⁶⁹

Menurut Jazim Hamidi Kata dampak hukum atau akibat hukum mengandung makna secara langsung, kuat, atau eksplisit.⁷⁰ Sehubungan dengan hal itu, dalam kepustakaan ilmu hukum dikenal tiga jenis akibat hukum, yaitu:

⁶⁶ Oheo K. Haris, 2015, *Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan*, Jurnal Yuridika, Volume 30 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, hlm.68.

⁶⁷ Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas*, Makalah, Workshop BAPPENAS, Jakarta, 5-6 Juni, 2012, hlm.5.

⁶⁸ Achmad Ali, 2017, *Menguak Tabir Hukum Edisi Kedua*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hlm.275.

⁶⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, “Akibat hukum”, Sumber: <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akibat%20hukum>, diakses tanggal 8 Maret 2023

⁷⁰ Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus dalam Sistem Kenegaraan RI*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm.200.

1. Akibat hukum yang berupa lahirnya, berubahnya, atau hilangnya suatu keadaan hukum tertentu;
2. Akibat hukum yang berupa lahirnya, berubahnya, atau hilangnya suatu hubungan hukum tertentu dan;
3. Akibat hukum berupa sanksi, baik itu berupa sanksi pidana maupun sanksi di bidang hukum keperdataan.⁷¹

Menurut Soedjono Dirdjosisworo akibat hukum timbul karena adanya hubungan hukum dimana di dalam hubungan hukum tersebut terdapat hak dan kewajiban.⁷² Kejadian yang dapat menimbulkan akibat hukum baik antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum maupun peristiwa hukum ini pada dasarnya terdapat dalam berbagai segi hukum, baik itu dalam hukum publik maupun hukum privat.⁷³

Selanjutnya Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa peristiwa hukum memiliki fungsi untuk menggerakkan hukum, hukum memberikan kualifikasi terhadap hubungan-hubungan tertentu yang kemudian disebut hubungan hukum. Peraturan hukum contohnya, karena ada peraturan hukum dan yang menggerakkannya disebut peristiwa hukum dan rumusan tingkah laku yang ada dalam peraturan hukum harus benar-benar terjadi sehingga menimbulkan akibat hukum.⁷⁴ Kemudian agar timbul suatu akibat

⁷¹ Achmad Ali, *Op.cit.*, hlm.276.

⁷² Soedjono Dirdjosisworo, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Tinggi, hlm.131.

⁷³ *Ibid.*, hlm.130.

⁷⁴ Satria Manda Adi Marwan, 2018, *Akibat Hukum Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan*, Skripsi, Program Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, hlm.16

hukum Satjipto rahardjo juga merumuskan bahwa terdapat dua tahap agar timbulnya suatu akibat hukum yaitu:

1. Adanya syarat tertentu yaitu terjadinya suatu peristiwa dalam kenyataan yang dimana kejadian tersebut memenuhi rumusan dalam peraturan hukum yang disebut sebagai dasar hukum dan.
2. Disarankan untuk membedakan antara dasar hukum dan dasar peraturan yaitu dengan menunjuk pada peraturan hukum yang dipakai sebagai kerangka acuannya.⁷⁵

E. Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Setiap pejabat publik pada dasarnya sebelum melaksanakan tugasnya mereka terlebih dahulu dilekatkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan sendiri merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan hukum agar tidak timbul kesewenang-wenangan.

Peter Leyland berpendapat bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama:⁷⁶

- a. Setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada seluruh anggota masyarakat yang berarti bahwa harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat dan

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Safri Nugraha, *et al.*, *Op.cit.*, hlm.30.

b. Setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik dalam hal melakukan pelayanan publik.

Kewenangan juga dijelaskan oleh P. Nicolai dimana dia menjelaskan kewenangan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu sebuah tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum.⁷⁷

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara maupun hukum administrasi negara. Sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi negara.⁷⁸

Kewenangan ialah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal dimana kekuasaan tersebut berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau kekuasaan dari eksekutif administratif. Di dalam kewenangan sendiri terdapat wewenang-wewenang.

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang didalamnya menjelaskan pengertian dari kewenangan dan wewenang. Adapun kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah sebuah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang

⁷⁷ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.102.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm.101.

bertindak dalam ranah hukum publik. Sedangkan wewenang ialah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁹

Dengan demikian dapat diketahui bahwa kewenangan merupakan kumpulan dari beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan formal dalam menjalankan urusan pemerintahan yang berlandaskan pada aturan hukum yaitu peraturan perundang-undangan.

2. Sifat Kewenangan

Safri Nugraha menjelaskan sifat wewenang pemerintahan yang terdiri dari tiga aspek yaitu pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (Asas Umum Pemerintahan Baik), terikat pada suatu waktu tertentu dan tunduk pada batas yang ditentukan. Terkait dengan sifat wewenang yang tunduk pada batas yang ditentukan, dianggap sangat berkaitan dengan batas wilayah kewenangan dan cakupan materi kewenangannya. Dalam hal ini batas wilayah kewenangan sangat berhubungan dengan ruang lingkup kompetensi mutlak dari wewenang pemerintahan, sedangkan batas dari cakupan materi kewenangan pada dasarnya sesuai dengan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam pemberian kewenangan tersebut.⁸⁰

⁷⁹ Pasal 1 angka 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁸⁰ Safri Nugraha, *et al.*, *Op.cit.*, hlm.31.

Dalam negara hukum dianut sebuah prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum. Maka dari itu wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan karena berdasarkan wewenang inilah para pemerintah dapat melakukan berbagai tindakannya dibidang hukum publik.

Adapun menurut Indroharto bahwa sifat kewenangan terbagi atas tiga yaitu:⁸¹

- a. Kewenangan yang bersifat terikat dimana hal ini terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyaknya telah menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.
- b. Kewenangan yang bersifat fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau dianggap masih terdapat adanya pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya dan

⁸¹ Muhammad Junyedi Setiawan, 2019, *Kewenangan Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Gallery 3 Apartement Tanpa Rekomendasi Gubernur Dhubungkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat*, Skripsi, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Bandung, hlm.39.

- c. Kewenangan yang bersifat bebas yaitu apabila peraturan dasarnya memberikan peluang kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.

Selanjutnya Philipus M. Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang dimana kebebasan tersebut dapat diartikan sebagai kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar.⁸²

3. Sumber Kewenangan

Pada dasarnya sumber kewenangan pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dibagi atas tiga yaitu antara lain:

- a. Atribusi, menurut Sadjijono bahwa atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menciptakan wewenang baru.⁸³ Adapun lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang memberikan pengertian bahwa atribusi merupakan pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau undang-undang.⁸⁴ Selanjutnya dalam

⁸² *Ibid.*, hlm.40.

⁸³ Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, hlm.51.

⁸⁴ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut juga menjelaskan bahwa pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, maka tanggung jawab kewenangan tersebut berada pada pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Sehingga atribusi tidak dapat didelegasikan kecuali diatur terlebih dahulu dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ataupun dalam undang-undang.⁸⁵

- b. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dalam membuat peraturan atau wewenang pemerintahan yang terkait dengan pertanggungjawaban. Adapun lebih lanjut menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menjelaskan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke penerima delegasi tersebut.⁸⁶ Pada wewenang delegasi sendiri tidak terdapat penciptaan wewenang pemerintahan yang baru, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari satu pejabat kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab kewenangannya berada pada penerima delegasi tersebut. Kewenangan yang didelegasikan kepada pejabat pemerintahan tidak dapat didelegasikan lagi kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.⁸⁷

⁸⁵ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁸⁶ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁸⁷ Pasal 13 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

c. Mandat Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mandat adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat pemerintahan yang lebih tinggi ke pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat masih tetap berada kepada pemberi mandat tersebut.⁸⁸ Pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang dalam bentuk mandat itu tidak memiliki wewenang dalam hal mengambil keputusan atau tindakan yang sifatnya strategis dan berdampak pada perubahan status hukum. Pejabat pemerintah dapat memberikan mandat kepada bawahan lainnya dan untuk penerima mandat haruslah menyebutkan atas nama pejabat pemerintah yang memberikan mandat tersebut. Dalam hal pelaksanaan wewenang dengan bentuk mandat jika apabila menimbulkan ketidakefektifan dalam pelaksanaannya dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, pejabat pemerintah yang memberikan mandat tersebut dapat melakukan penarikan kembali wewenang yang telah dimandatkan.⁸⁹

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang melalui atribusi itu sifatnya asli dan berasal dari peraturan perundangan-undangan, dalam hal atribusi penerima wewenang dapat menciptakan wewenang yang baru dengan tanggung jawab berada pada penerima atribusi tersebut.

⁸⁸ Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁸⁹ Pasal 14 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Sedangkan untuk delegasi sendiri tidak terjadi penciptaan wewenang yang terjadi hanyalah pelimpahan dari satu pejabat ke pejabat lainnya sehingga tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi tersebut. Adapun untuk mandat dilakukan dengan cara pelimpahan tugas dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat bawahannya sehingga penerima mandat bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat tersebut, dalam hal tanggung jawab untuk mandat sendiri berada pada pemberi mandat karena mandat dianggap tidak dilekati dengan wewenang, sehingga konsekuensi yuridis mandat itu tidak memikul tanggungjawab hukum kecuali jika mandat dalam melaksanakan tugasnya melakukan tindakan maladministrasi.

F. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Secara historis, konsep tentang asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik muncul pertama kali di Belanda dimana pada saat itu masyarakat sedang mencari sarana kontrol dan perlindungan hukum bagi mereka agar terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa. Hingga pada tahun 1950 Belanda membuat sebuah panitia ahli yang kemudian di sebut dengan nama panitia de monchy, panitia tersebut bertugas membuat laporan tentang Asas-asas umum

pemerintahan yang baik.⁹⁰ Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang selanjutnya disingkat AAUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah.

Menurut H.R. Ridwan sendiri bahwa pemahaman mengenai Asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak hanya dapat di lihat dari segi kebahasaan saja namun juga dapat dilihat dari segi sejarahnya. Hal ini dikarenakan karena Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini timbul dari sejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks tersebut, maka Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat juga dipahami sebagai bentuk asas-asas umum yang dijadikan dasar serta tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, dimana dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kecurangan, dan bebas dari adanya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa atau dalam hal ini pejabat pemerintahan.⁹¹

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan sebuah konsep terbuka yang dimana asasnya disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep itu berada. Berdasarkan penelitiannya, Jazim

⁹⁰ Sirajuddin, *et al.*, 2012, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press, hlm.35.

⁹¹ H.R. Ridwan, *Op.cit.*, hlm.247.

Hamidi mengemukakan pengertian Asas Umum Pemerintahan Baik sebagai berikut.

- a. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan hasil dari nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang di dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara.
- b. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsi beserta tugasnya, Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga merupakan alat tolak ukur bagi hakim administrasi negara dalam menilai sebuah tindakan administrasi negara (yang dimana tindakan tersebut berwujud dalam bentuk sebuah penetapan atau *beschikking*), dan juga sebagai bentuk dasar penggugatan sebagai pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari konsep Asas-asas umum pemerintahan yang baik masih merupakan asas-asas yang bentuknya tidak tertulis, masih bersifat abstrak, serta dapat digali dalam konsepnya melalui praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang lain sendiri sudah tertuang dalam bentuk kaidah-kaidah hukum tertulis dan tersebar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas tersebut berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai sebuah asas hukum.⁹²

⁹² *Ibid.*, hlm.247.

2. Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Pada awal kelahirannya, Asas-asas umum pemerintahan yang baik hanya dimaksudkan sebagai sebuah sarana perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah, dimana fungsi Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut yaitu sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan.

Namun menurut Jazim Hamidi dalam perkembangannya, Asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

- a. Bagi Administrasi, Asas-asas umum pemerintahan yang baik bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat abstrak, samar atau tidak jelas. Selain hal itu, Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *Freiss Ermessen* atau melakukan sebuah kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, dengan munculnya Asas-asas umum pemerintahan yang baik administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan-perbuatan menyimpang tersebut yang dimana perbuatan itu dianggap dapat merugikan negara.

- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat digunakan sebagai dasar gugatan dalam pengadilan tata usaha negara.
- c. Bagi hakim tata usaha negara, dimana Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan alat untuk membatalkan sebuah keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara.
- d. Selanjutnya Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan.⁹³

3. Bentuk-Bentuk Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Telah disebutkan, bahwa Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah. Oleh karena itu, terdapat rumusan yang beragam mengenai bentuk asas-asas. Sedangkan dalam era sekarang ini asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dirumuskan dalam perundang-undangan di Indonesia yang dimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 dimana dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bentuk-bentuk dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu antara lain sebagai berikut:

⁹³ Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.24.

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Asas kemanfaatan adalah asas dimana dalam setiap kebijakan pemerintahan haruslah diperhatikan manfaatnya guna mencapai keseimbangan antara semua unsur yang dipengaruhi oleh kebijakan tersebut.
- c. Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan atau pejabat dalam melakukan tindakan atau perbuatan harus dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan tanpa adanya diskriminasi.
- d. Asas kecermatan ialah bahwa suatu tindakan atau perbuatan harus didasarkan pada informasi, serta dokumen lengkap untuk mendukung legalitas penetapan atau pelaksanaannya sehingga tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat. Asas ini pada dasarnya berguna agar pejabat pemerintahan tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara dengan cara mempersiapkan sebuah kebijakan dengan cermat. Bila fakta-fakta penting tersebut kurang diteliti maka berarti pejabat pengambil keputusan tidak cermat.⁹⁴

⁹⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm.70

- e. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan agar setiap badan atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan lainnya yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut.
- f. Asas Keterbukaan ialah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif.
- g. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang dimana badan atau pejabat mendahulukan kepentingan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif dalam pembuatan kebijakannya.
- h. Asas Pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, biaya beserta prosedur yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan yang ada, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁵

Adapun selain asas-asas seperti yang dipaparkan di atas, dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga diakui asas-asas lainnya yang dimana asas lainnya tersebut dapat diterapkan sepanjang dijadikan sebagai dasar penilaian oleh hakim yang tertuang dalam bentuk putusan pengadilan.

⁹⁵ Pasal 10 dan Lembar Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

G. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan selalu dihubungkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok orang, maupun instansi tertentu yang bertujuan untuk memberikan bantuan dan kemudahan terhadap masyarakat selaku pengguna layanan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu. Pada dasarnya setiap manusia akan selalu membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari unsur kehidupan masyarakat.⁹⁶

Pelayanan publik sendiri dalam ensiklopedia administrasi menurut Westra dapat diartikan sebagai suatu upaya atau tindakan oleh perseorangan ataupun sebuah organisasi untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.⁹⁷ Adapun menurut Moenir yang menyatakan pelayanan publik sebagai hakikat pelayanan yang merupakan serangkaian kegiatan. Dikatakan demikian karena pelayanan sendiri menurutnya merupakan sebuah proses yang berlangsung secara rutin serta berkesinambungan.⁹⁸

Pengertian pelayanan publik lainnya juga terdapat dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan

⁹⁶ Lijan Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm.3.

⁹⁷ Priata Westra, *et al.*, 1982, *Ensiklopedia Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, hlm.36.

⁹⁸ A.S. Moenir, 2010, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm.8.

Pelayanan Publik dimana dalam lembar lampirannya memberikan pengertian mengenai pelayanan publik yang antara lain:

“Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga dimuat pengertian pelayanan publik di Pasal 1 angka satu yang berbunyi:

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas beberapa pelayanan yang antara lain: pelayanan barang, pelayanan jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Berdasarkan uraian diatas kemudian penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan seseorang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. pelayanan publik pada dasarnya merupakan pelayanan yang menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas dalam kehidupan bernegara, maka dari itu pemerintah dianggap memiliki fungsi sangat penting dalam memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi

kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya.

2. Tujuan Pelayanan Publik

Terdapat beberapa pendapat mengenai tujuan dari pelayanan publik akan tetapi pada dasarnya pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dikatakan seperti itu karena pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah dianggap harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Adapun kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individu akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan dan sebagainya.⁹⁹

Tujuan dari pelayanan publik juga dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di dalam Pasal 3 yang antara lain sebagai berikut:

“Tujuan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah:

- a. menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
- b. menciptakan kepastian hukum;
- c. mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang;
- d. menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- e. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- f. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
- g. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.”

⁹⁹ Abdul Kadir, 2017, *Studi Pemerintahan dan Pelayanan Publik*, Medan: CV. Dharma Persada, hlm.109.

Berdasarkan uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan dari pelayanan publik ialah bagaimana cara mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dibutuhkan oleh publik, bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihan serta cara mengaksesnya yang sebelumnya telah direncanakan dan disediakan oleh pemerintah yang dimana dijelaskan sebagai berikut:

- a. Menentukan pelayanan apa dan jenis pelayanan yang akan disediakan;
- b. Memperlakukan pengguna layanan, sebagai konsumen;
- c. Berusaha memenuhi kebutuhan pengguna layanan, sesuai dengan apa yang diperlukan oleh mereka;
- d. Mencari cara penyampaian atau pemberian informasi mengenai pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
- e. Menyediakan cara-cara alternatif apabila pengguna pelayanan tidak ada pilihan.

3. Asas-Asas Pelayanan Publik

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu dibentuknya sebuah asas yang dimana asas tersebut kemudian dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun asas pelayanan publik sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dimana dalam Pasal 4 Undang-Undang tersebut dijelaskan asas pelayanan publik yang terdiri dari 12 asas yang antara lain sebagai berikut:

- a. Asas kepentingan umum yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggara harus memastikan agar pelayanannya tersebut dapat diakses oleh semua masyarakat secara umum.
- b. Asas kepastian hukum yang berarti dalam pelayanan publik penyelenggara harus memastikan agar tidak ada penyelewengan dalam pelaksanaan pelayanan yang mereka lakukan.
- c. Asas kesamaan hak yang berarti penyelenggaraan pelayanan publik harus memastikan agar semua masyarakat mempunyai hak yang sama dalam mengakses dan mendapatkan pelayanan publik tersebut.
- d. Asas keseimbangan hak dan kewajiban yang berarti masyarakat harus memenuhi kewajiban yang sama untuk mendapatkan hak akan pelayanan yang sama.
- e. Asas keprofesionalan yang berarti penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik harus mempunyai kemampuan yang cukup untuk menyelenggarakan atau melaksanakan pelayanan publik.
- f. Asas partisipatif yang berarti adanya terdapat peran oleh masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Asas persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif yang berarti dalam pelayanan publik penyelenggara tidak boleh memandang suku, ras atau golongan masyarakat.

- h. Asas keterbukaan yang berarti bahwa masyarakat sebagai penerima layanan dapat memperoleh informasi tentang pelayanan yang akan mereka terima dengan mudah.
- i. Asas akuntabilitas yang berarti bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki tanggung jawab dalam memberikan pelayanan berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku.
- j. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan yang berarti bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik harus mampu memberikan pelayanan lebih terhadap masyarakat yang rentan atau memiliki kebutuhan khusus.
- k. Asas ketepatan waktu yang berarti dalam melakukan pelayanan penyelenggara harus tepat waktu dalam penyelesaian setiap jenis pelayanan yang diberikan sesuai dengan standar pelayanan yang ada.
- l. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan yang berarti bahwa setiap jenis pelayanan harus cepat, mudah, terjangkau dan tidak merepotkan masyarakat.¹⁰⁰

H. Kerangka Pikir

Indonesia sebagai sebuah negara hukum demokratis, maka upaya penegakan hukum di Indonesia haruslah berpegang pada prinsip-prinsip *Rule of Law* yaitu adanya supremasi hukum, prinsip persamaan hukum dan terjaminnya hak-hak asasi manusia melalui Undang-Undang dan putusan

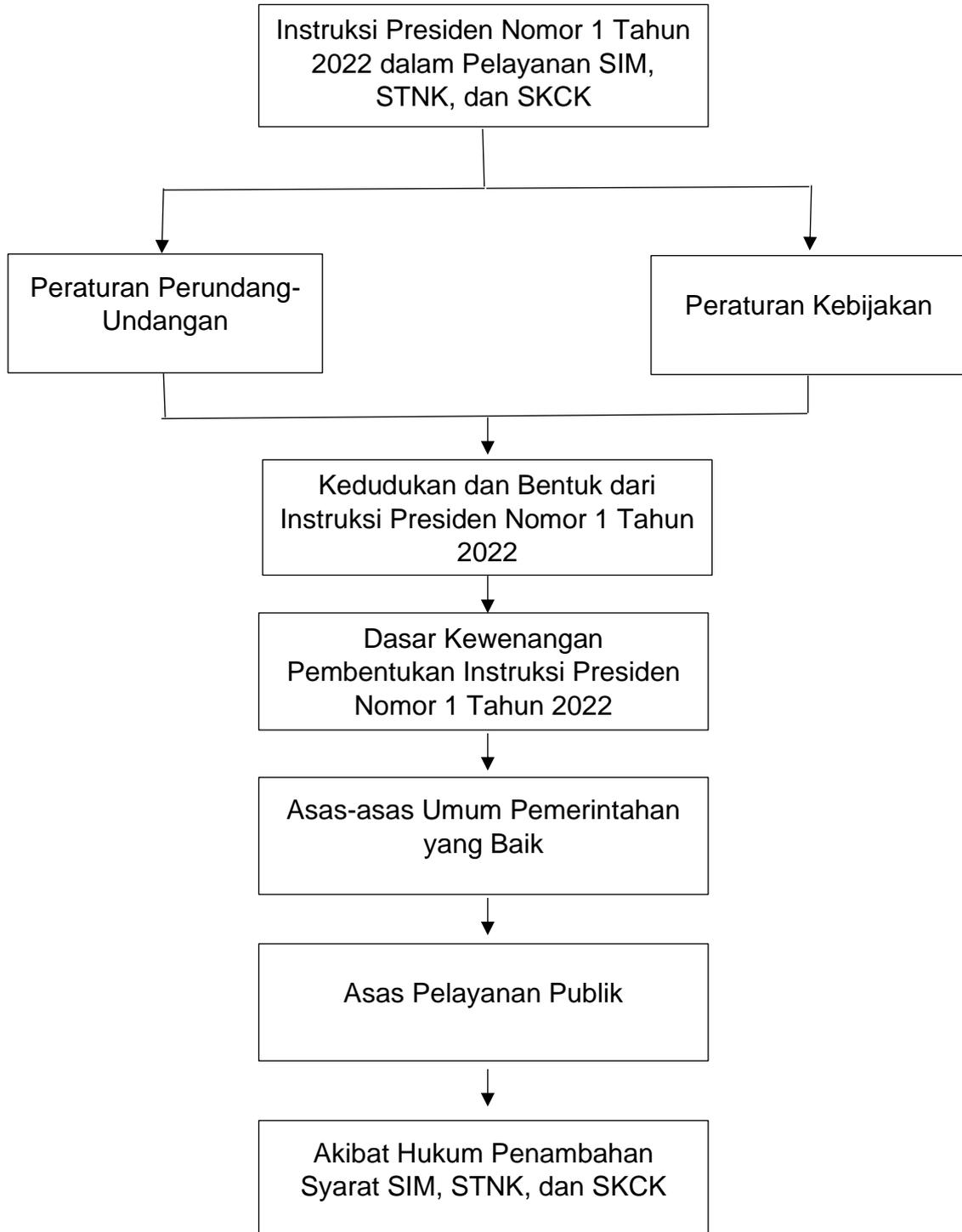
¹⁰⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

pengadilan. Salah satu produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden yaitu Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional yang kedudukannya belum diatur dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dan muatannya yang bersifat mengatur (*regeling*).

Sebagai tolak-ukurnya akan dikemukakan beberapa hal penting sebagai berikut:

- a) Peraturan Perundang-Undangan
- b) Peraturan Kebijakan
- c) Kewenangan
- d) Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik
- e) Pelayanan Publik
- f) Akibat Hukum

Bagan Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

Untuk menghindari adanya misinterpretasi terhadap frase-frase yang ada dalam alur kerangka pikir penelitian ini, maka penulis memberikan definisi operasionalnya sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-Undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat dan ditetapkan serta dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.
2. Peraturan Kebijakan adalah peraturan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara dalam hal ini eksekutif yang pembentukannya berdasarkan pada kewenangan bebas bertindak (*Freies Ermessen*) guna melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, peraturan Kebijakan tidak dapat mengubah atau menyimpang dari peraturan perundang-undangan.
3. Kewenangan adalah kumpulan dari beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan formal dalam menjalankan urusan pemerintahan yang berlandaskan pada aturan hukum yaitu peraturan perundang-undangan.
4. Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah.

5. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu tindakan seorang subjek hukum.