

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Partisipasi masyarakat dalam negara kesejahteraan (welfare state) kerap dipahami sebagai prasyarat dalam pembangunan, akan tetapi partisipasi masyarakat juga kerap memicu diskursus mengenai batasan dan bentuk implementasinya dalam praktik ketatanegaraan. Secara substansial, elemen ini menempati posisi fundamental sebagai prasyarat akselerasi pembangunan nasional. Dalam dimensi ekonomi partisipasi publik (*public participation*) sejatinya tidak sekadar bersifat suportif, melainkan konstitutif, yang diwujudkan melalui pembentukan entitas ekonomi berbasis komunitas atau kelompok usaha mandiri.¹

Langkah ini merupakan manifestasi dari pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang bertujuan untuk pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas, sekaligus menciptakan kemandirian finansial dan peningkatan taraf hidup masyarakat secara berkelanjutan.² Partisipasi ini bukan sekadar dukungan pasif, melainkan harus berupa tindakan nyata, yaitu dengan membangun usaha mandiri bersama-sama demi kesejahteraan ekonomi. Di Indonesia sendiri wujud paling nyata dari usaha bersama dapat dilihat dari pembentukan Koperasi. Sebagai lembaga yang didasarkan pada semangat kekeluargaan, Koperasi merupakan inti dari ekonomi kerakyatan sebagaimana diperintahkan dan diatur dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945.

Dalam kerangka filosofis Pancasila, koperasi bukan sekadar bentuk badan usaha, melainkan gerakan sosial-ekonomi yang dijalankan secara sukarela, demokratis, dan mandiri yang dimana prinsip-prinsip tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992. Koperasi sendiri berperan sebagai tiang utama perekonomian nasional dan menjadi wadah dalam pemerataan serta kemandirian ekonomi masyarakat, khususnya di tingkat desa dan

¹ Agus Sugiono dan Aminatus Zakhra, 2023, *Pembentukan Koperasi Desa*, prosiding.uim.ac.id, Universitas Islam Madura hlm. 38.

² *Ibid.*

kelurahan.³ Sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, bahwasanya legitimasi pembentukan koperasi secara eksplisit ada pada asas kesukarelaan dan juga inisiatif anggota (*bottom-up*), dan bukan karena instruksi eksternal.

Koperasi Desa Merah Putih merupakan wujud implementasi strategis dari Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 yang bertujuan mengakselerasi pembentukan badan usaha berbasis gotong royong di tingkat desa dan kelurahan. Dengan target pembentukan 80.000 unit di seluruh Indonesia, entitas yang mengusung semangat nasionalisme dan kemandirian ini diposisikan sebagai pilar pemberdayaan ekonomi lokal sekaligus manifestasi nyata ekonomi kerakyatan.⁴

Oleh karena itu, dalam rangka pengimplementasian asta cita kedua yaitu mendorong kemandirian nasional melalui swasembada pangan berkelanjutan; asta cita ketiga yaitu membangun industri agro-maritim berbasis partisipasi koperasi; dan juga asta cita keenam yaitu membangun dari desa sebagai upaya pemerataan pembangunan ekonomi nasional⁵, maka diterbitkanlah Instruksi Presiden tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih selanjutnya disebut Inpres Nomor 9 Tahun 2025. Dimana Inpres ini menginisiasi program strategis nasional untuk mendorong pembentukan koperasi di seluruh desa/kelurahan dengan target inklusi ekonomi yang luas.

Secara normatif, Inpres merupakan instrumen kebijakan (*beleidsregel*) yang bersifat instruksi internal bagi aparatur pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perUndang-Undangan (*regeling*), sehingga kekuatan mengikatnya berbeda dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang mengikat umum.

Namun kehadiran Inpres Nomor 9 Tahun 2025 patut dipertanyakan mengingat kedudukan hukumnya dalam sistem peraturan perUndang-Undangan, instrumen ini memicu mekanisme delegasi kekuasaan melalui Peraturan Menteri atau Peraturan

³ Agustar Silvia, 2024, *Transaksi Jual Beli Lahan Kebun Sawit Secara Dibawah Tangan Oleh Anggota Koperasi Bima II Di Nagari Sungai Kunyit Kecamatan Sangir Balai Janggo Kabupaten Solok Selatan*, Skripsi, Universitas Andalas. hlm. 1.

⁴ Anjania Rayi Saputri, Subandriyo, dan Muhammad Iqbal Hardayani, 2025, *Koperasi Desa Merah Putih Dalam Perspektif Pembangunan Desa Dan Tata Kelola Pemerintahan*, Journal of Society Bridge, Volume 3 Nomor 2, Magister Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta, hlm. 99.

⁵ *Ibid.*

Daerah sebagai aturan pelaksana teknis.⁶ Fenomena ini memicu perdebatan meskipun secara formal Inpres bukan produk *regeling*, Inpres ini memiliki daya paksa eksekutif yang dominan hingga ke tingkat daerah. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan serius terkait implikasinya terhadap prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara, khususnya mengenai batas-batas wewenang diskresi pemerintah dalam mengintervensi ranah privat melalui instrumen kebijakan internal.

Jika ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara, Inpres Nomor 9 Tahun 2025 menimbulkan sejumlah persoalan hukum yang mendasar. Pertama, asas legalitas yang menuntut bahwa setiap tindakan administrasi harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perUndang-Undangan bahkan ditegaskan kembali melalui asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio iustae causae* yang mengandung makna bahwa demi kepastian hukum, setiap keputusan pejabat yang dikeluarkan pejabat berwenang harus dianggap sah menurut hukum dan dapat dilaksanakan terlebih dahulu, sepanjang belum terbukti sebaliknya serta belum dinyatakan oleh hakim sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum.⁷

Pemanfaatan Inpres sebagai landasan untuk mengakselerasi pembentukan koperasi merah putih berpotensi menimbulkan legalitas formil yang kehilangan legitimasi substantifnya⁸, Kondisi ini muncul akibat benturan karakteristik yang tajam antara Inpres yang bersifat instruktif dan memaksa dengan mekanisme *top-down* yang bertentangan dengan prinsip dasar koperasi sebagaimana diamanatkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992. Pasal tersebut secara tegas mensyaratkan kesukarelaan dan kemandirian sebagai dasar pendirian koperasi (*bottom-up*), sehingga koperasi yang terbentuk melalui skema instruksi ini berisiko hanya memenuhi formalitas administratif semata, namun kehilangan nilai dasar kesukarelaan yang menjadi nyawa koperasi.

Kedua, terdapat risiko *ultra vires* yakni kemungkinan tindakan eksekutif melampaui kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dan peraturan yang lebih tinggi; Presiden, yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, seharusnya menjalankan kebijakan dalam koridor kewenangan

⁶ Siswanto Sunarso, 2023, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Hlm. 11

⁷ Faishal Taufiqurrahman, et al, 2021, *Asas-asas dan Norma-norma Hukum Administrasi Negara Dalam Pembuatan Peraturan PerUndang-Undangan, Peraturan Kebijakan dan Keputusan*, Mimbar Yustitia, Volume 5 Nomor 2, hlm. 93.

⁸ Ratih Sulastri 2024, *Keabsahan Presumptio Iustae Causa Sebagai Pilar Keadilan Dalam Peraturan PerUndang-Undangan*, Journal Of Human And Education (JAHE), Volume 4 Nomor 6, hlm. 4

(*intra vires*) yang ditetapkan Undang-Undang.⁹ Ketiga, prinsip otonomi daerah dan subsidiaritas menegaskan bahwa kebijakan sebaiknya dilaksanakan pada tingkat paling dekat dengan masyarakat; arahan pusat yang seragam dan bersifat memaksa dapat menggerus ruang otonomi desa.¹⁰ Keempat, Prinsip keanggotaan bersifat sukarela sebagai inti jati diri koperasi terancam jika pembentukan koperasi dilakukan karena tekanan administratif atau target kuantitatif yang dikaitkan dengan pertanggungjawaban pejabat daerah.

Sehingga hal ini menunjukkan adanya indikasi tekanan administratif terhadap desa/kelurahan untuk segera membentuk Koperasi Merah Putih. Kondisi ini perlu dicermati secara kritis, Sebab jika aspek normatifnya diabaikan, perintah pembentukan ini dapat menggeser hakikat koperasi, yang semestinya merupakan gerakan arus bawah (*bottom-up*), menjadi instrumen teknis negara. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk mengevaluasi secara mendalam kedudukan hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2025 dari perspektif Hukum Administrasi Negara dan implikasinya terhadap asas legalitas, otonomi daerah, serta prinsip kesukarelaan koperasi.

Mengingat potensi benturan norma yang terjadi, kajian ini menjadi krusial guna menghasilkan temuan yang dapat menjadi landasan bagi rekomendasi kebijakan, sehingga pembentukan koperasi tetap konsisten dengan prinsip kesukarelaan dan mandiri. Untuk mengkaji persoalan tersebut secara komprehensif, penulis mengangkat judul ***“Implikasi Instruksi Presiden Sebagai Dasar Pembentukan Koperasi Merah Putih.”***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan, maka dalam usulan penelitian ini dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Bagaimana kedudukan hukum Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 dalam sistem peraturan perUndang-Undangan terkait pembentukan Koperasi Merah Putih?
2. Bagaimana Apa implikasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 terhadap prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara?

⁹ Sri Nur Hari Susanto, 2020, *Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep antara Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Kontinental)*, Administrative Law and Governance Journal, Volume 3 Nomor 2, hlm. 262

¹⁰ Yulianus Korain, 2025, *Subsidiaritas Sebagai Prinsip Sosial Dalam Upaya Menyelamatkan Masyarakat Lokal Dari Ancaman Sawit*, Jurnal Sosial Teknologi, Volume 5 Nomor 8, Hlm. 3018

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, adapun tujuan yang ingin penulis capai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 dalam sistem peraturan perUndang-Undangan terkait pembentukan Koperasi Merah Putih.
2. Mengetahui menganalisis implikasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 terhadap prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara.

Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara, dalam memperjelas batasan antara peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan peraturan perUndang-Undangan (*regeling*) dalam praktik ketatanegaraan. Selain itu, kajian ini bertujuan memperkaya literatur hukum mengenai hubungan antara wewenang diskresi pemerintah dengan otonomi badan hukum privat, sehingga dapat menjadi referensi akademik dalam membahas harmonisasi antara peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan peraturan perUndang-Undangan (*regeling*), dalam hal ini instruksi jabatan dan prinsip sukarela pada pembentukan koperasi.

2. Manfaat Praktis

Manfaat Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan perkoperasian agar selaras dengan asas legalitas, serta menjadi referensi akademis bagi penelitian selanjutnya.

Hasil penelitian ini juga dapat menjadi referensi atau data sekunder bagi akademisi dan peneliti selanjutnya dalam mengkaji implikasi yuridis penggunaan instruksi jabatan terhadap pembentukan badan hukum privat.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian hukum dengan judul “***Implikasi Instruksi Presiden Sebagai Dasar Pembentukan Koperasi Merah Putih***” ini merupakan karya orisinal yang disusun secara mandiri oleh penulis melalui proses identifikasi isu hukum yang berkembang dalam dinamika tata kelola pemerintahan terkini. Mengingat setiap karya ilmiah wajib

mengedepankan aspek kebaruan (*novelty*) dan ketajaman perspektif yuridis, penulis melakukan penelaahan terhadap sejumlah penelitian terdahulu guna memetakan posisi serta orisinalitas penelitian ini. Hal ini dilakukan untuk menghindari pengulangan substansi dan mempertegas perbedaan fokus kajian. Adapun beberapa penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan topik penelitian ini dipaparkan sebagai berikut.

Nama Penulis	: Anjania Rayi Saputri, Subandriyo, Muhammad Iqbal Hardiyan	
Judul Penulis	: Koperasi Desa Merah Putih Dalam Perspektif Pembangunan Desa dan Tata Kelola Pemerintahan	
Kategori	: Jurnal	
Tahun	: 2025	
Perguruan Tinggi	: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Menganalisis kebijakan Koperasi Desa Merah Putih dalam perspektif pembangunan desa khususnya dalam upayanya meningkatkan kemandirian ekonomi, pemberdayaan masyarakat, dan optimalisasi potensi sumber daya lokal. Dan mengkaji desain tata kelola Koperasi Desa Merah Putih dalam perspektif good governance, dengan menyoroti aspek partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas.	Mengidentifikasi kedudukan hukum dari Inpres Nomor 9 Tahun 2025 dalam hierarki peraturan perUndang-Undangan Indonesia dan Menganalisis Implikasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 terhadap prinsip-prinsip hukum administrasi negara.

Metode Penelitian	Metode Penelitian Kualitatif Deskriptif	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Program Koperasi Desa Merah Putih menunjukkan potensi sebagai instrumen pembangunan desa dengan basis gotong royong dan tata kelola yang menekankan partisipasi, transparansi, serta akuntabilitas, namun pembahasan juga menyoroti keterbatasan kapasitas manajemen, risiko politisasi, dan kemungkinan tumpang tindih dengan BUMDes yang dapat menghambat efektivitasnya; oleh karena itu, keberhasilan program ini bergantung pada harmonisasi regulasi, penguatan kapasitas lokal melalui pelatihan dan pendampingan, serta konsistensi monitoring agar manfaat strategis seperti peningkatan kesejahteraan dan stabilisasi harga benar-benar tercapai tanpa bergantung berlebihan pada intervensi pusat.	Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 berkedudukan sebagai peraturan kebijakan yang cacat yuridis dan terbukti melampaui wewenang (<i>ultra vires</i>) karena secara sepihak memaksakan pembentukan badan hukum perdata serta membebani anggaran desa. Akibatnya, implementasi kebijakan instruksional tersebut secara nyata melanggar AUPB dan memicu dualisme kelembagaan yang merusak tatanan otonomi desa.

Nama Penulis	:	Hilda Halnum Salsabil, Muflih Munazih, Siti Kunarti
Judul Penulis	:	Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pembentukan Koperasi Desa Merah Putih Melalui Instruksi Presiden
Kategori	:	Jurnal
Tahun	:	2025
Perguruan Tinggi	:	Universitas Jendral Soedirman
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Bagaimana peran koperasi tersebut dalam mendukung pembangunan desa berbasis gotong royong dan kemandirian ekonomi, sejauh mana koperasi mampu memperkuat tata kelola pemerintahan desa dengan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas, apa saja tantangan utama yang dihadapi dalam implementasi program seperti keterbatasan kapasitas manajemen, risiko politisasi, serta potensi tumpang tindih dengan BUMDes, dan strategi apa yang diperlukan untuk memastikan keberlanjutan serta efektivitas koperasi dalam meningkatkan	Mengidentifikasi kedudukan hukum dari Inpres Nomor 9 Tahun 2025 dalam hierarki peraturan perUndang-Undangan Indonesia dan Menganalisis Implikasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 terhadap prinsip-prinsip hukum administrasi negara.

	kesejahteraan masyarakat desa.	
Metode Penelitian	Metode Penelitian normatif yuridis	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Koperasi Desa Merah Putih memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan desa melalui penguatan ekonomi berbasis gotong royong dan tata kelola pemerintahan yang berlandaskan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, serta efektivitas; meskipun demikian, implementasi program masih menghadapi sejumlah tantangan seperti keterbatasan kapasitas manajemen, risiko politisasi, dan potensi tumpang tindih dengan BUMDes, sehingga keberhasilan koperasi ini sangat bergantung pada harmonisasi regulasi, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, pendampingan berkelanjutan, serta konsistensi monitoring	Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 berkedudukan sebagai peraturan kebijakan yang cacat yuridis dan terbukti melampaui wewenang (<i>ultra vires</i>) karena secara sepihak memaksakan pembentukan badan hukum perdata serta membebani anggaran desa. Akibatnya, implementasi kebijakan instruksional tersebut secara nyata melanggar AUPB dan memicu dualisme kelembagaan yang merusak tatanan otonomi desa.

	agar manfaat yang diharapkan berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat desa dapat tercapai secara nyata.	
--	--	--

Nama Penulis	:	Rika Maryam
Judul Penulis	:	Pendirian Koperasi Desa Merah Putih Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian
Kategori	:	Jurnal
Tahun	:	2025
Perguruan Tinggi	:	Sekolah Tinggi Hukum Galunggung

Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Mengetahui bagaimana proses pendirian koperasi menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 tentang Koperasi dan bagaimana proses pendirian Koperasi Desa Merah Putih ditinjau dari Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 tentang Koperasi.	Mengidentifikasi kedudukan hukum dari Inpres Nomor 9 Tahun 2025 dalam hierarki peraturan perUndang-undangan Indonesia dan Menganalisis Implikasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 terhadap prinsip-prinsip hukum administrasi negara.
Meotde Penelitian	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif serta menggunakan pendekatan secara perundang undangan (<i>statue</i>	Normatif

	<i>approach</i>) dan pendekatan secara analisis (<i>analytical approach</i>).	
Hasil dan Pembahasan	Koperasi Merah Putih memiliki status badan hukum yang diakui secara resmi, yang berarti bahwa koperasi Merah Putih tersebut telah memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan oleh perUndang-Undangan yang berlaku.	Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 berkedudukan sebagai peraturan kebijakan yang cacat yuridis dan terbukti melampaui wewenang (<i>ultra vires</i>) karena secara sepihak memaksakan pembentukan badan hukum perdata serta membebani anggaran desa. Akibatnya, implementasi kebijakan instruksional tersebut secara nyata melanggar AUPB dan memicu dualisme kelembagaan yang merusak tatanan otonomi desa.

E. Landasan Teori/Konseptual

Dalam melakukan analisis, penulis menggunakan tiga landasan teoretis sebagai pisau analisis utama. Teori Negara Hukum digunakan sebagai *grand theory* untuk meletakkan dasar bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum (asas legalitas). Selanjutnya, Teori Kewenangan memegang peranan vital untuk menelaah sumber legitimasi tindakan Presiden apakah bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat guna menguji potensi terjadinya pelampauan wewenang. Bersamaan dengan itu, Teori Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) digunakan untuk mengidentifikasi karakteristik Inpres Nomor 9 Tahun 2025, dan Teori Peraturan Perundang-undangan untuk mempertegas posisi kedudukan Inpres.

1. Teori Negara Hukum

1.1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep fundamental yang menjadi landasan bagi penyelenggaraan kekuasaan negara yang sah dan berkeadilan. Secara etimologis, konsep negara hukum dikenal dengan berbagai istilah di berbagai negara. Marwan Effendi menyebutkan adanya perbedaan istilah negara hukum diberbagai negara, seperti Belanda dan Jerman yang menggunakan istilah "*rechtsstaat*", Perancis menggunakan "*etat de droit*", Inggris menggunakan istilah "*The Rule of Law*", dan Amerika Serikat "*Government of Law, but not man*".¹¹

Secara teoritis, konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia merujuk pada konsep *Rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental. Sebagaimana dikemukakan oleh Hamid S. Attami yang mengutip pendapat Burkens bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) pada dasarnya adalah negara yang menjadikan hukum sebagai fondasi bagi kekuasaan negara, serta memastikan bahwa setiap pelaksanaan kekuasaan dalam segala bentuknya dijalankan di bawah naungan hukum.¹²

Dalam pengertian yang lebih sederhana, prinsip negara hukum diformulasikan dalam frasa *the rule of law, not of man*, yang bermakna bahwa hukumlah yang memerintah, bukan manusia. Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan pada hukum sebagai suatu sistem yang utuh, bukan semata-mata pada perintah atau kehendak kepala negara.

1.2. Sejarah dan Perkembangan Konsep Negara Hukum

Gagasan tentang negara hukum telah berkembang sejak zaman Yunani Kuno. Plato seorang filsuf pada masaya Yunani Kuno telah menggagas mengenai ide negara hukum, sebuah tulisannya *Politeia* menggambarkan sebuah negara ideal yang menjunjung tinggi keadilan dan kebebasan dari peminpin yang sewenang-wenang. Selanjutnya Plato dalam bukunya *Nomoi* menyatakan sebuah pemerintahan dapat dikatakan baik ketika negara telah berlandaskan kepada konstitusi dan hukum.¹³

¹¹ Muhammad Mutawalli, 2023, *Kedaulatan dan Demokrasi (Konsepsi Teori dan Perkembangannya)*, Surabaya: Pustaka Aksara, hlm.42.

¹² *Ibid.* hlm. 41

¹³ Jarot Digdo Ismoyo, et. al., 2025, *Teori Negara Hukum Modern*, Jambi: Sonpedia Publishing Indonesia. hlm. 2.

Aristoteles yang merupakan murid dari Plato juga mengemukakan melalui bukunya *Politica* bahwa negara yang ideal adalah negara yang diperintah berdasarkan kedaulatan hukum dan konstitusi. Menurutnya, hukum adalah representatif dari kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*) yang mengikut sertakan peran dari warga negara dalam pembentukannya yang mencerminkan sebuah keadilan.¹⁴

Memasuki era modern, konsep negara hukum berkembang dalam dua tradisi hukum utamana. Pertama, tradisi hukum Eropa Kontinental yang melahirkan konsep *Rechtsstaat*, yang dikembangkan secara sistematis oleh Friedrich Julius Stahl, pada abad ke-19 di Jerman. Kedua, tradisi hukum Anglo-Saxon yang melahirkan konsep The Rule of Law, yang dikembangkan oleh A.V. Dicey di Inggris.

1.3. Sejarah dan Perkembangan Konsep Negara Hukum

Friedrich Julius Stahl merumuskan empat unsur mutlak sebuah negara hukum, yang kemudian menjadi acuan klasik dalam ilmu hukum tata negara, yaitu: (a) perlindungan hak asasi manusia; (b) pembagian kekuasaan; (c) pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan (d) peradilan administrasi negara yang independen.

Jimly Asshidiqie mengemukakan 12 prinsip pokok yang menjadi pilar utama sebagai negara hukum atau disebut *the rule of law*, ataupun dalam bahasa belanda yaitu *reschtsstaat*. adapun prinsip yang dimaksud ialah:¹⁵

- a. Diakuinya supremasi hukum;
- b. Adanya persamaan dalam hukum;
- c. Berlakunya asas legalitas;
- d. Efektifnya pembatasan kekuasaan
- e. Terjaminnya independensi fungsi kekuasaan teknis;
- f. Adanya peradilan bebas dan tindak berpihak;
- g. Tersedianya mekanisme peradilan administrasi negara;
- h. Adanya mekanisme peradilan konstitusi;
- i. Dijaminnya perlindungan hak-hak asasi manusia;
- j. Dianutnya sistem dan mekanisme demokrasi (*democratic rule of law*), *democratische rechtsstaat*);

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Selfianus Laritmas dan Ahmad Rosidi, 2024, *Teori-Teori Negara Hukum Prespektif Kewenangan Mahkamah Agung dalam Melakukan Pengujian Peraturan PerUndang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, Jakarta: Kencana, hlm. 16.

- k. Berfungsi sebagai saran kesejahteraan rakyat (*welfare-rechtsstaat*);
- l. transparansi dan kontrol sosial.

Kedua belas prinsip tersebut bersifat kumulatif, artinya sebuah negara baru dapat dikatakan sebagai negara hukum yang sejati apabila keseluruhan prinsip tersebut terpenuhi secara bersamaan dalam sistem ketatanegaraannya.

1.4. Dasar Hukum Negara Hukum di Indonesia

Indonesia secara tegas mendeklarasikan dirinya sebagai negara hukum. Hal ini tercantum dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Bunyi ayat tersebut bukan hanya pengakuan supremasi hukum namun sebagai cita-cita kondisi idealnya sebuah negara yang berlandaskan pada hukum bukan ekonomi ataupun politik. Adapun pemerintahan menempatkan hukum sebagai sistem, bukan tindakan atas perorangan yang artinya penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan harus berdasarkan hukum, bukan perintah kepala negara semata. Seperti istilah bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara hukum adalah "*the rule of law, not of man*".¹⁶

Implementasi prinsip negara hukum di Indonesia mencakup pengakuan terhadap hak asasi manusia (Pasal 28A–28J UUD NRI 1945), pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, berlakunya asas legalitas dalam setiap tindakan pemerintahan, serta keberadaan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai instrumen pengujian konstitusionalitas dan legalitas peraturan perundang-undangan. Keseluruhan elemen tersebut membentuk satu kesatuan sistem negara hukum yang menjamin bahwa pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang dan setiap warga negara memperoleh perlindungan hukum yang setara.

2. Teori Kewenangan

2.1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan merupakan salah satu konsep sentral dalam Hukum Administrasi Negara yang menentukan batas-batas tindakan pemerintah yang sah. Secara Istilah teori kewenangan dalam berbagai negara seperti Belanda menggunakan istilah

¹⁶ *Ibid*, hlm. 17.

“*theory van het gezag*”, bahasa Jerman menggunakan istilah “*theorie der autoriat*”, dan Inggris “*authority of theory*”.¹⁷

Dalam literatur hukum, sering kali terjadi kerancuan antara konsep kekuasaan dan kewenangan. Menurut Bagir Manan, wewenang tidak sama dengan kekuasaan. Hal tersebut dijelaskan bahwasannya kekuasaan hanya hak untuk bertindak atau tidak bertindak sesuatu, sedangkan dalam hukum wewenang mengandung unsur hak serta kewajiban (*rechten en plichten*).¹⁸ Artinya, seorang pejabat yang memiliki wewenang tidak hanya berhak melakukan suatu tindakan, tetapi juga berkewajiban untuk melaksanakannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku

Sejalan dengan hal tersebut, Soekanto menerangkan mengenai perbedaan antara kekuasaan dan wewenang yaitu, kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi orang lain untuk bertindak, sedangkan wewenang adalah kekuasaan pada seseorang atau sekelompok yang dimana kekuasaan tersebut diperoleh melalui pengakuan dari masyarakat.¹⁹

Merujuk pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa kewenangan adalah kekuasaan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara dan/atau badan hukum untuk bertindak dalam lingkup hukum publik.

2.2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Asas Legalitas merupakan salah satu pilar negara hukum dan dijadikan sebagai landasan dalam setiap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Melalui asas ini maka secara tersirat juga bahwa kewenangan pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, serta kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²⁰ Penerapan asas legalitas bertujuan untuk adanya kepastian hukum serta menjadi dasar legitimasi atas tindakan pemerintahan dan menjamin perlindungan hak-hak rakyat.²¹

¹⁷ Arini Nur Annisa, 2023, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregels) Teori Konsep, dan Pengujian*, Gowa: Subaltren Inti Media. hlm. 27

¹⁸ *Ibid.* hlm. 28

¹⁹ Danel Aditia Situngkir, 2023, *Mengenal Teori Demokrasi Dan Teori Kewenangan Dalam Ilmu Hukum*, Volume 5, Nomor 4, Edisi 1, Ensiklopedia of Journal. Hlm. 11

²⁰ Irwansyah, 2022, *Refleksi Hukum Indonesia, Cetakan-3*, Yogyakarta : Mitra Buana Media, hlm. 163.

²¹ *Ibid.* 162.

Secara teoritik, kewenangan yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga mekanisme utama, yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Adapun H.D. van Willem Konijnenbelt mengartikan sebagai berikut:²²

- a. *Attributie* (Atribusi) adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan.
- b. *Delegatie* (Delegasi) adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada oragan pemerintahan lainnya.
- c. *Mandaat* (Mandat), mandat akan terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan organ lain atas namanya.

Perbedaan mendasar di antara ketiganya terletak pada aspek tanggung jawab dan asal-usul wewenang. Atribusi melahirkan wewenang baru yang bersifat orisinal, delegasi memindahkan wewenang beserta tanggung jawabnya, sementara mandat hanya mendelegasikan pelaksanaan tanpa memindahkan tanggung jawab.

2.3. Sifat Wewenang Pemerintah

Adapun sifat dari wewenang pemerintahan meliputi terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam hubungannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, yang menyebabkan dikenalnya keputusan bersifat terikat dan bebas.²³ Secara spesifik, Indroharto menguraikan sifat wewenang pemerintahan tersebut sebagai berikut:²⁴

- a. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni wewenang yang pelaksanaannya terjadi apabila peraturan dasarnya telah menentukan secara rinci mengenai waktu dan kondisi penggunaannya, atau peraturan tersebut telah menetapkan isi keputusan yang harus diambil;
- b. Wewenang fakultatif, yakni wewenang yang terjadi ketika badan atau pejabat tata usaha negara tidak diwajibkan untuk menerapkan wewenangnya atau masih memiliki opsi pilihan, meskipun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam situasi atau keadaan tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan dasarnya;
- c. Wewenang bebas, yakni wewenang yang terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi keputusan yang

²² Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm. 101-102.

²³ Ridwan HR, 2022, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cetakan-17, Depok: Rajawali Pers, hlm. 107.

²⁴ Arini Nur Annisa, *Op. Cit.*, hlm. 34-35.

dikeluarkannya, atau memberikan ruang lingkup kebebasan bertindak bagi pejabat yang bersangkutan.

2.4. Pembatasan Tindakan Pemerintah dan Doktrin Ultra Vires

Dalam negara hukum, wewenang yang dimiliki pemerintah tidaklah tak terbatas. Menurut pendapat Kuntjro Purbopranoto, bahwa pembatasan tindakan pemerintah terdiri:²⁵

1. Tindakan pemerintah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum;
2. Tindakan tersebut tidak boleh mengandung unsur perbuatan melawan hukum, baik dalam arti formil maupun materiil yang dimaknai secara luas;
3. Tindakan pemerintah tidak diperkenankan melampaui batas kewenangan ataupun melakukan penyelewengan terhadap kompetensi jabatan yang dimilikinya.

Pandangan ini didukung oleh doktrin *ultra vires* dari H.W.R. Wade, yang menyatakan bahwa wewenang administratif dari Undang-Undang hanya boleh digunakan untuk tujuan yang sudah ditetapkan dan melalui tata cara yang sah. Lebih lanjut, doktrin ini mengklasifikasikan pelanggaran wewenang menjadi dua jenis utama, yakni *Substantive ultra vires*, yaitu cacat pada substansi tindakan (*doing the wrong thing*) dan *Procedural ultra vires*, yaitu tindakan yang secara substansi mungkin benar, namun dijalankan melalui mekanisme atau prosedur yang keliru (*doing the right thing in the wrong way*).²⁶

3. Teori Peraturan Kebijakan

3.1. Pengertian Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan merupakan salah satu instrumen hukum yang lazim digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Sebelum membahas peraturan kebijakan secara spesifik, perlu terlebih dahulu dipahami konsep kebijakan itu sendiri. Frederick mengemukakan bahwa kebijakan adalah deretan tindakan yang diajukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan mempertimbangkan kesempatan-kesempatan dan

²⁵ *Ibid.*, hlm. 36.

²⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 384

hambatan-hambatan yang ada terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.²⁷

Secara lebih spesifik, menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada dasarnya adalah produk tindakan administrasi negara yang bertujuan untuk menuangkan kebijakan pemerintah ke dalam bentuk tertulis. Peraturan kebijakan semata-mata berperan sebagai instrumen operasional dalam menjalankan tugas pemerintahan, sehingga ia tidak memiliki kuasa untuk mengubah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kedudukannya hanyalah laksana bayangan dari Undang-Undang atau hukum itu sendiri. Atas dasar itulah, peraturan ini kerap disebut *sebagai pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelrecht* (hukum cermin).²⁸

Pengertian tersebut mengandung dua elemen penting. Pertama, peraturan kebijakan lahir dari inisiatif pejabat administrasi berdasarkan kewenangan diskresi (*freies Ermessen*), bukan dari perintah undang-undang. Kedua, meski dituangkan dalam bentuk tertulis yang menyerupai peraturan, ia tidak memiliki kekuatan normatif yang setara dengan produk legislasi formal.

3.2. Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Sistem Hukum

C.J.N. Versteden berpendapat bahwa peraturan kebijakan tidak tergolong sebagai salah satu bentuk jenis peraturan perundang-undangan, meskipun memiliki format yang mirip dengan peraturan perundang-undangan.²⁹ Pendapat tersebut selaras dengan ciri-ciri peraturan kebijakan yang dikemukakan Bagir Manan sebagai berikut:³⁰

1. Peraturan kebijakan tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan;
2. Prinsip-prinsip pembatasan maupun mekanisme pengujian yang biasa diterapkan pada peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan terhadap peraturan kebijakan;
3. Tidak dapat diuji berdasarkan aspek legalitas formal (*wetmatigheid*), sebab penerbitannya memang tidak didasarkan pada delegasi atau perintah Undang-Undang yang spesifik;

²⁷ Sholih Muadi, Ismail MH, Ahmad Sofwani, 2016, *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*, Jurnal Review Politik, Volume 05 Nomor 02, Faculty of Ushuluddin and Philosophy, Sunan Ampel State Islamic University Surabaya, hlm. 197

²⁸ *Ibid.*, hlm. 175

²⁹ Arini Nur Annisa, *Op. Cit.*, hlm. 60.

³⁰ Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm. 178-179

4. Landasan pembuatannya bersumber pada diskresi (*Freies Ermessen*) dan dikarenakan pejabat administrasi yang bersangkutan tidak memiliki wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan;
5. Pengujiannya lebih menitikberatkan pada aspek kemanfaatan (*doelmatigheid*), sehingga batu uji yang digunakan adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
6. Dalam praktiknya memiliki format yang beragam, mulai dari keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, hingga terkadang dijumpai dalam bentuk peraturan.

3.3. Syarat Pembentukan Peraturan Kebijakan

Meskipun peraturan kebijakan lahir dari diskresi dan tidak terikat pada mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, pembuatannya tetap tidak dapat dilakukan secara sembarangan. Menurut Indrohartono, pembuatan peraturan kebijakan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:³¹

- a. Ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu;
- b. Ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;
- c. Ia harus dipersiapkan dengan cermat; semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang ada perlu dipertimbangkan;
- d. Isi dari kebijakan harus dari kewajiban-kewajiban dari warga negara yang terkena peraturan tersebut;
- e. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas;
- f. Ia harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan-harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Syarat-syarat yang dirumuskan Indroharto tersebut pada hakikatnya merupakan manifestasi dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kecermatan, asas kepastian hukum, dan asas keadilan. Dengan

³¹ *Ibid.* hlm. 183-184

demikian, meskipun peraturan kebijakan tidak tunduk pada uji legalitas formal, ia tetap harus memenuhi standar keabsahan substantif yang ditentukan oleh AUPB.

3.4. Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan

Mengenai kekuatan mengikatnya, Marcus Lukman menegaskan bahwa hal tersebut sangat bergantung pada jenis dan dasar pembentukan peraturan kebijakan itu sendiri. Ia membedakan kekuatan mengikat ini ke dalam dua kualifikasi utama. Pertama, peraturan kebijakan yang bersifat intra-legal serta kontra-legal yang dibentuk berdasarkan pertimbangan intra-legal, diposisikan sebagai bagian integral dari sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga memiliki kekuatan mengikat yang setara dengan Undang-Undang. Sedangkan peraturan kebijakan yang bersifat ekstra-legal atau kontra-legal yang murni didasarkan pada pertimbangan ekstra-legal; jenis ini tidak memiliki kekuatan mengikat yang sederajat dengan peraturan perundang-undangan.³²

4. Teori Peraturan Perundang-undangan

4.1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Sebagai titik tolak pemahaman terhadap teori hierarki norma, perlu terlebih dahulu dipahami konsep hukum dan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Menurut Hans Kelsen, hukum merupakan suatu tatanan (*order*) yang terdiri atas sistem aturan-aturan (*rules*) yang mengatur perilaku manusia. Oleh karena itu, melainkan pada sekumpulan aturan yang saling berkaitan dan membentuk suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai sistem. Konsekuensinya, hukum tidak dapat dipahami hanya melihat satu aturan saja.³³

Sejalan dengan pandangan tersebut, Burkhart Krems menjelaskan ilmu pengetahuan peraturan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner karena berkaitan dengan ilmu politik dan sosiologis. Secara umum, ilmu ini terbagi ke dalam dua bagian besar, yaitu:³⁴

1. Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi pada pencarian kejelasan makna atau pengertian serta bersifat kognitif.
2. Ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada tindakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta

³² *Ibid.*, hlm.182.

³³ Nelvitia Purba, Mukidi, Sri Rizky Hayati, 2022, *Teori Peraturan Perundang-Undangan*, Serang: CV AA. Rizky, hlm. 4.

³⁴ *Ibid.*

bersifat normatif. Lebih lanjut, Ilmu perundang-undangan tersebut mencakup tiga bagian, yaitu:

- a. Proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*);
- b. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*); dan
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*).

Selain itu, pengertian peraturan perundang-undangan juga dijelaskan oleh Bagir Manan sebagai setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang dan memuat aturan tingkah laku yang bersifat umum serta mengikat. Peraturan perundang-undangan tersebut juga memuat ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, maupun suatu tatanan tertentu. Di samping itu, peraturan perundang-undangan memiliki karakter umum dan abstrak, sehingga tidak ditujukan untuk mengatur objek, peristiwa, atau keadaan konkret tertentu.

Hans Kelsen melalui teori hierarki norma hukum (*Stufenbau Theory* atau *Stufenbau des Recht*) menjelaskan bahwa norma hukum tersusun secara berjenjang dalam suatu tata urutan hierarkis. Hans Kelsen berpendapat bahwa keberlakuan suatu norma yang lebih rendah bergantung dan bersumber pada norma yang lebih tinggi. Sebaliknya, norma yang lebih tinggi tersebut juga memperoleh validitasnya dari norma lain yang kedudukannya lebih tinggi lagi. Proses ini berlangsung secara bertingkat hingga mencapai suatu norma tertinggi yang tidak lagi dapat ditelusuri sumber keberlakuannya, yang bersifat hipotetis dan abstrak, yaitu *grundnorm* atau norma dasar.³⁵

Hans Nawiasky, mengembangkan teori Hans Kelsen tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.³⁶

³⁵ Reisa Malida, 2022, *Restrukturisasi Peraturan diluar Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Perspektif Hierarkhi Stufenbau Theory di Indonesia*, Tesis, Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm.37.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok kelompok, dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:³⁷

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal); dan
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, apabila dibandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Attamimi tentang struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:³⁸

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota.

4.2. Dasar Hukum Peraturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Secara normatif, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah dikodifikasikan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Ketentuan pokok mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 undang-undang tersebut.

Pasal 7 ayat (1) menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara formal sebagai berikut:

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.* hlm. 12.

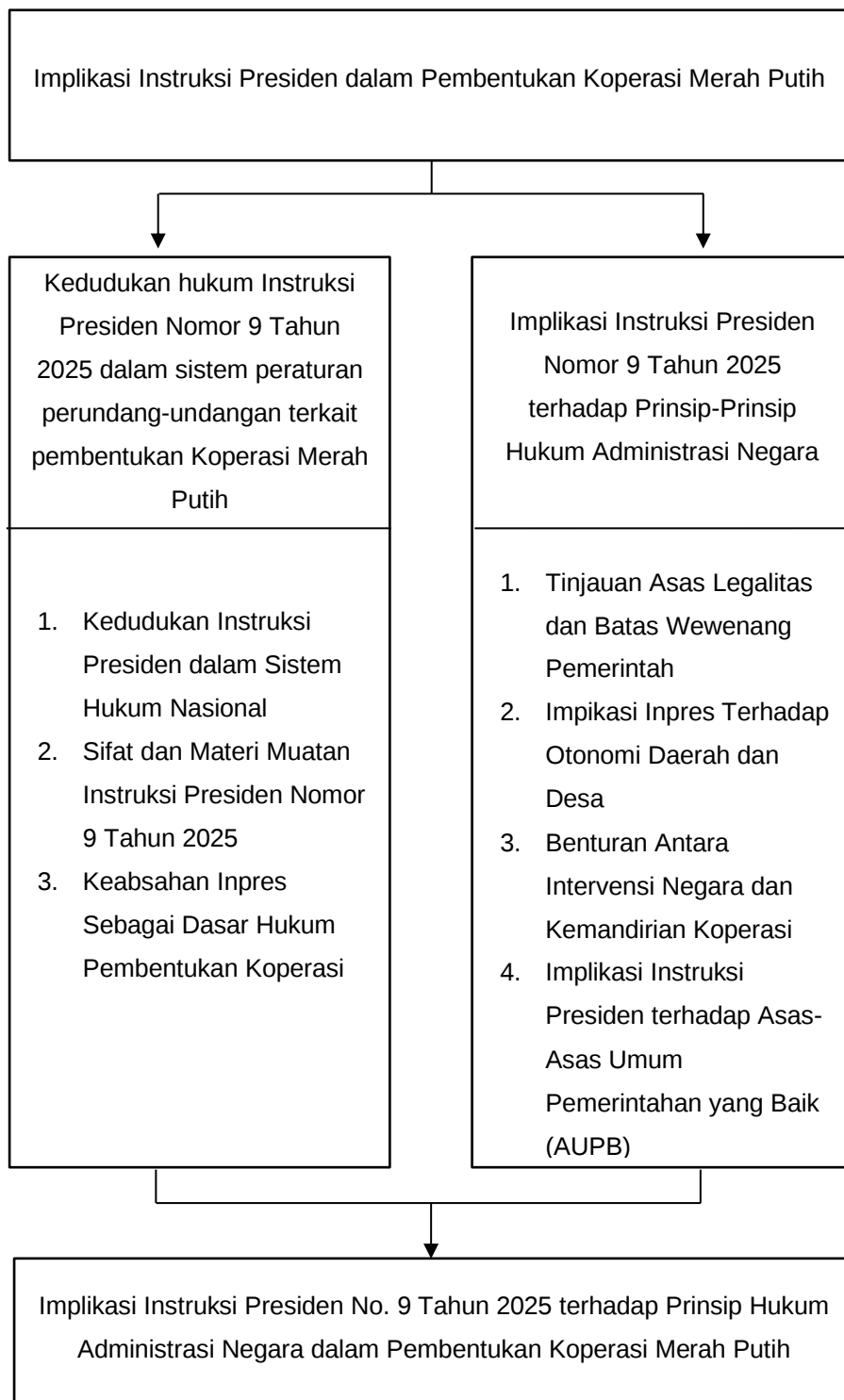
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ketentuan ini secara positif mengkodifikasikan prinsip *lex superior derogat legi inferiori* dari Kelsen ke dalam hukum nasional Indonesia, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Di samping hierarki formal tersebut, Pasal 8 ayat (1) memperluas ruang lingkup peraturan perundang-undangan dengan mengakui keberadaan jenis peraturan lain yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, yang pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Namun, Pasal 8 ayat (2) memberikan batasan tegas bahwa peraturan-peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Ketentuan Pasal 8 ini memiliki relevansi langsung terhadap kedudukan Instruksi Presiden. Sebagaimana telah diuraikan dalam teori peraturan kebijakan, Instruksi Presiden tidak termasuk dalam hierarki formal Pasal 7 ayat (1) dan tidak dapat dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan dalam arti regeling. Instruksi Presiden hanya merupakan instrumen kebijakan internal (*beleidsregel*) yang lahir dari diskresi eksekutif, sehingga daya ikatnya terbatas pada jajaran aparatur pemerintahan di bawah Presiden dan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membebani atau mewajibkan masyarakat umum secara langsung.

F. Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman penafsiran terhadap konsep-konsep yang digunakan serta memberikan batasan yang jelas dalam penelitian ini, penulis menetapkan definisi operasional sebagai berikut:

1. Instruksi Presiden (Inpres), Merupakan Instruksi Presiden merujuk secara spesifik pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih;
2. Koperasi Desa Merah Putih Program Koperasi Desa Merah Putih merupakan inisiatif pemerintah untuk memperkuat ekonomi desa melalui pembentukan koperasi di seluruh Indonesia.³⁹ berdasarkan perintah (Instruksi) pemerintah pusat melalui Inpres Nomor 9 Tahun 2025;
3. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) Dalam skripsi ini, peraturan kebijakan diartikan sebagai produk hukum yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara (Presiden) berdasarkan kewenangan diskresi (*Freies Ermessen*) untuk melancarkan tugas pemerintahan;
4. Implikasi Yuridis adalah konsekuensi hukum yang timbul akibat diterbitkannya Inpres tersebut.
5. Asas Legalitas Prinsip dasar yang mewajibkan setiap tindakan, keputusan, dan wewenang penyelenggara pemerintahan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna menjamin kepastian hukum dan mencegah kesewenang-wenangan penguasa.

³⁹ Febianriza Arzewiniga dan Zulkarnain, 2025, "*Tantangan Dan Peluang Kelembagaan Koperasi Desa Merah Putih*", Volume 6 Nomor 2, Universitas Rian, Jurnal Manajemen dan inovasi, hlm. 1

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian pada hakikatnya merupakan manifestasi dari hasrat keingintahuan manusia yang telah terstruktur secara ilmiah untuk menelaah hubungan sebab-akibat (kausalitas) maupun kecenderungan dari suatu fenomena. Sebagaimana dikemukakan oleh H.L. Manheim, penelitian adalah investigasi yang cermat, tekun, dan tuntas terhadap suatu subjek ilmiah dengan tujuan utama memajukan pengetahuan manusia. Oleh karena itu, kegiatan penelitian tidak dapat dilepaskan dari asas sistematisasi dalam menghimpun fakta serta menemukan relevansi antar gejala yang diamati secara seksama.⁴⁰

Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum adalah suatu tahapan menemukan doktrin-doktrin hukum, aturan hukum, dan prinsip hukum yang akan digunakan untuk menjawab isu hukum yang dikaji.⁴¹

Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto dibagi dalam hukum normatif dan hukum empiris. Dimana penelitian hukum normatif sendiri terdiri atas:

1. Penelitian kepada asas-asas hukum;
2. Penelitian kepada sistematika hukum;
3. Penelitian kepada taraf keselarasan hukum;
4. Penelitian historis hukum; dan
5. Penelitian komparatif hukum.

Sedangkan penelitian empiris terdiri atas membahas terhadap identifikasi hukum, dan efektivitas hukum.⁴²

Achmad Ali menyebutkan ada tiga pendekatan dalam penelitian hukum, antara lain:

1. Pendekatan Jurisprudential atau Kajian Normatif Hukum;
2. Pendekatan Empiris atau Legal Empirical; dan
3. Pendekatan Filosofis.

⁴⁰ | Gusti Ketut Ariawan, 2023, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Kertha Widya Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Panji Sakti, Volume 1 Nomor 1, hlm. 22-23.

⁴¹ | Made Pasek Diantha, 2017, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 2.

⁴² Zainuddin Ali, 2021, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 12.

Lebih lanjut, Achmad Ali menjelaskan bahwa pendekatan jurisprudential adalah cara pandang untuk melihat hukum sebagai suatu sistem yang utuh dan terstruktur yang mencakup seperangkat asas hukum, norma-norma hukum, dan aturan-aturan hukum.⁴³

Berdasarkan hal tersebut penulis menggunakan jenis penelitian normatif yang akan menganalisis kedudukan Inpres Nomor 9 Tahun 2025 dengan peraturan perundang-undangan terkait.

Dalam suatu penulisan penelitian hukum normatif terdiri atas pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*).⁴⁴

Dengan demikian, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), guna menganalisis kedudukan hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2025 terhadap peraturan yang lebih tinggi, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain pendekatan perundang-undangan, penulis dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dimana penulis akan menelaah dari doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan hukum dari sarjana hukum atau ahli.⁴⁵

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian normatif terdiri dari:

1. Bahan hukum Primer, Peraturan perundang-undangan yang relevan seperti Undang-Undang dan Instruksi Presiden .
2. Bahan hukum Sekunder, buku hukum, publikasi hukum dan literatur lainnya yang relevan dari internet.⁴⁶

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang menelusuri bahan-bahan hukum seperti

⁴³ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan-3, Edisi 2, Jakarta: Kencana, hlm. 9.

⁴⁴ Anshori Ilyas, *et al.*, 2020, *Sinergitas Pengaturan Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Konsep Pembangunan Berkelanjutan*, Bina Hukum Lingkungan, Volume 4 Nomor 2, hlm. 352

⁴⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 178

⁴⁶ I Gusti Ketut Ariawan, *Op.Cit.* hlm.28

peraturan perundang-undangan, skripsi/tesis, jurnal, buku hukum, maupun artikel yang relevan dengan cara melihat, membaca, maupun melalui internet.⁴⁷

D. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum penelitian ini dilakukan secara deskriptif-analitis. Dimana penulis akan mendeskripsikan (*deskriptif*) isi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025, kemudian menafsirkan (*Intrepetatif*) dengan mengkaji secara mendalam serta menguji terhadap peraturan perundang-undangan lebih tinggi dalam hal ini Undang-Undang Perkoperasian. Selanjutnya penulis akan mengemukakan implikasi hukumnya (*Evaluatif*) yang didukung dengan doktrin-doktrin terkait sehingga penulis dapat menarik kesimpulan yang tepat.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 29

