



MODUL

PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA

LEGISLASI SEMU DAN PENETAPAN

Penulis:

Lina Widyastuti, S.H., M.H.

Nurullah Amini, S.H., M.H.

Pharamita Rizky Dahlia, S.H.

Safira Annisa, S.H.



**KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA HUKUM DAN HAM
TAHUN 2022**



MODUL
PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA

LEGISLASI SEMU
DAN PENETAPAN

Penulis:

Lina Widyastuti, S.H., M.H.

Nurullah Amini, S.H., M.H.

Pharamita Rizky Dahlia, S.H.

Safira Annisa, S.H.



BPSDM KUMHAM PRESS

**MODUL PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA
LEGISLASI SEMU DAN PENETAPAN**

Penulis:

Lina Widyastuti, S.H., M.H.
Nurullah Amini, S.H., M.H.
Pharamita Rizky Dahlia, S.H.
Safira Annisa, S.H.

Penerbit :

BPSDM KUMHAM Press
Jl. Raya Gandul No. 4 Kec. Cinere - Kota Depok
Telp. +62 217540123
Email humas.bpsdmkumham@gmail.com

Distributor Tunggal :

CV. Alnindra Putra Perkasa
Jl. KH. M. Usman No. 8B, Kukusan, Kota Depok
Email cv.alnindraputraperkasa@gmail.com

Cetakan Pertama, Agustus 2022

Hak Cipta © dilindungi Undang-Undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan telah terselesaikan. Pedoman ini merupakan upaya yang dilakukan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM dalam melengkapi serangkaian kegiatan dalam rancangan pelatihan bagi para Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan guna meningkatkan kinerja individu maupun organisasi.

Pedoman ini merupakan hasil sinergi antara Unit Pembina Jabatan Fungsional dengan Penyelenggara Pelatihan, sehingga keberadaannya dapat mendukung kelancaran dalam proses penyelenggaraan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Diharapkan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini menjadi pembelajaran bagi para peserta dalam menambah pengayaan materi dan peningkatan kemampuan baik bagi individu maupun organisasi dalam konteks pengembangan kompetensi yang sejalan dengan visi dan misi Corporate University.

Dalam kesempatan ini, kami atas nama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan kontribusinya dalam penyelesaian pedoman ini. Segala kritik dan saran sangat kami harapkan guna peningkatan kualitas Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini. Semoga pedoman ini

dapat berkontribusi positif bagi para penggunanya dan para pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Salam Pembelajar.

Depok, Agustus 2022
Kepala Badan Pengembangan
Sumber Daya Manusia Hukum
dan Hak Asasi Manusia,



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dr. Asep Kurnia

NIP. 19661119 198603 1 001

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikat Elektronik (BSrE), Badan Siber dan Sandi Negara
Keaslian dokumen dapat dicek melalui tautan <https://bsre.bssn.go.id/verifikasi>

KATA PENGANTAR

Peraturan Perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan guna mendorong terwujudnya pembangunan nasional Indonesia yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Indonesia sebagai sebuah negara hukum menempatkan Peraturan Perundang-undangan dalam posisi strategis sebagai landasan formal pengambilan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari tujuan yang ingin dicapai oleh Indonesia sebagai sebuah negara hukum untuk menciptakan standar dan tertib hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang harmonis dan utuh demi terwujudnya pembangunan nasional yang memberikan kepastian hukum dan menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam proses pembentukannya yang dapat mempengaruhi kualitas sebuah peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam ketentuan Pasal 98 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 memuat pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Peran yang diberikan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan bertujuan mengawal Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukannya baik

di pusat maupun di daerah agar dapat dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang berkualitas, aspiratif, dan responsif selaras dengan sistem hukum dan tujuan pembangunan nasional secara menyeluruh.

Mengingat pentingnya peran yang dimiliki oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya sebagai pelaksanaan tugas dalam jabatannya diperlukan dengan peningkatan kompetensi. Salah satu upaya yang dilakukan untuk terwujudnya peningkatan kompetensi Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah melalui Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama berbasis kompetensi yang berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Kurikulum Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, agar dapat dihasilkan Perancang Peraturan Perundang-undangan yang profesional dan memiliki kompetensi dalam bidangnya.

Modul ini merupakan modul yang dihasilkan dari penyempurnaan kurikulum Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang telah disesuaikan dengan perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya dan peranan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Modul ini diharapkan dapat memberikan

ilmu yang bermanfaat bagi Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama dalam memahami Peraturan Perundang-undangan baik dari segi teori maupun praktik. Di samping mempelajari modul secara menyeluruh, Peserta juga disarankan dapat mengembangkan pemahaman melalui sumber-sumber belajar lain di luar modul. Semoga modul ini dapat dimanfaatkan dan membantu dalam proses pembelajaran, baik oleh peserta, widyaiswara, pengajar, atau fasilitator.

Harapan kami semoga melalui Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama dapat dihasilkan para lulusan Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama yang memiliki kompetensi dan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Jakarta, Agustus 2022
Plt. Direktur Jenderal
Peraturan Perundang-undangan
Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dr. Dhahana Putra
NIP. 196909091993031001

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	ix
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Gambaran Umum	1
B. Deskripsi Singkat.....	1
C. Durasi Pembelajaran	2
D. Tujuan Pembelajaran.....	2
E. Indikator Hasil Belajar	3
F. Keterkaitan dengan Modul	4
G. Materi Pembelajaran.....	4
H. Petunjuk Teknis Belajar	6
 BAB II LANDASAN TEORI DAN KONSEPTUAL	
LEGISLASI SEMU (<i>PSEUDOWEDGEVING</i>)	
DAN PENETAPAN.....	7
A. Pendahuluan	7
B. Pengertian Legislasi Semu (<i>Pseudowedgeving</i>).....	8
C. Pengertian Penetapan (<i>Beschikking</i>).....	14
D. Doktrin Negara Hukum dan Kewenangan	
Pemerintah.....	19
E. Tugas Pemerintahan	24
F. Rangkuman	27
G. Latihan	29

BAB III DASAR PENYUSUNAN**LEGISLASI SEMU (*PSEUDOWEDGEVING*)****DAN PENETAPAN 29**

- A. Kewenangan Berdasarkan Diskresi
atau *Freies Ermessen* 29
- B. Peraturan Mengikat Umum 35
- C. Perbedaan antara Legislasi Semu,
Penetapan, dan Perundang-undangan 38
- D. Rangkuman 49
- E. Latihan 50

BAB IV TEKNIK PENYUSUNAN, BENTUK, DAN FUNGSI**LEGISLASI SEMU (*PSEUDOWEDGEVING*)****DAN PENETAPAN 51**

- A. Teknik Penyusunan Legislasi Semu dan
Penetapan 51
- B. Bentuk Legislasi Semu dan Penetapan 52
- C. Fungsi Legislasi Semu dan Penetapan 63
- D. Rangkuman 67
- E. Latihan 68

BAB V PROSES PENYUSUNAN**LEGISLASI SEMU (*PSEUDOWEDGEVING*)****DAN PENETAPAN 69**

- A. Proses Penyusunan Legislasi Semu 69
- B. Proses Penyusunan Penetapan 71
- C. Rangkuman 73
- D. Latihan 74

BAB V LEGISLASI SEMU DAN PENETAPAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN	75
A. Peran Legislasi Semu dan Penetapan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	75
B. Kedudukan Legislasi Semu dan Penetapan dalam Sistem Hukum	80
C. Rangkuman.....	81
D. Latihan	82
 BAB VII PENUTUP	 83
A. Simpulan	83
B. Dukungan Belajar Peserta	84
C. Tindak Lanjut	84
D. Penilaian Peserta.....	84
 PETUNJUK LATIHAN, TUGAS, DAN PENILAIAN PESERTA...	 85
A. Latihan	85
B. Tugas.....	86
C. Kuis dan Penilaian	88
 DAFTAR PUSTAKA	 90
GLOSARIUM	93

BAB I PENDAHULUAN

A. Gambaran Umum

Modul ini merupakan salah satu modul yang menjadi acuan pembelajaran dalam Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama. Modul ini memuat materi yang bersifat pengetahuan dasar bagi peserta Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama mengenai Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) atau disebut juga Peraturan Kebijakan (*beleidsregels*) dan Penetapan. Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan sering diterapkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam modul ini, peserta akan diberikan pengetahuan dasar tentang pengertian terminologi Legislasi Semu dan Penetapan, landasan teori dan konseptual sebagai dasar penyusunan Legislasi Semu dan Penetapan, jenis dan fungsi Legislasi Semu dan Penetapan, teknik penyusunan dan format Legislasi Semu dan Penetapan, serta praktik dan implikasi Legislasi Semu dan Penetapan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu diharapkan setelah mempelajari modul ini, Peserta dapat memperkaya pengetahuan dan pemahaman melalui sumber-sumber referensi lain selain modul

B. Deskripsi Singkat

Modul ini merupakan modul wajib tingkat dasar yang diberikan kepada peserta Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan

Perundang-undangan Ahli Pertama. Modul ini merupakan modul yang bersifat teori dan praktik yang memberikan pengetahuan dasar berupa teori dan konseptual yang berkaitan dengan materi Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan, dan praktik bagaimana teknik dan penyusunan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan.

C. Durasi Pembelajaran

Jumlah durasi waktu dalam pembelajaran modul Peraturan Kebijakan (Legislasi Semu) dan Penetapan adalah selama 8 (delapan) jam pelajaran. Setiap 1 (satu) jam pembelajaran adalah selama 45 (empat puluh lima) menit jam pelajaran. Durasi waktu pembelajaran selama 8 (delapan) jam pelajaran dibagi menjadi 4 sesi dengan uraian sebagai berikut:

1. 2 JP pada sesi 1 membahas pengertian Legislasi Semu dan Penetapan, doktrin negara hukum dan kewenangan pemerintahan, kategori norma hukum, dan tugas pemerintahan.
2. 2 JP pada sesi 2 membahas dasar pembentukan legislasi semu dan penetapan, peraturan mengikat umum, dan perbedaan legislasi semu dengan peraturan perundang-undangan.
3. 2 JP pada sesi 3 membahas jenis dan fungsi, ciri-ciri, serta bentuk-bentuk legislasi semu dan penetapan.
4. 2 JP pada sesi 4 membahas teknik, format, dan proses/latihan penyusunan legislasi semu dan penetapan.

D. Tujuan Pembelajaran

Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan memahami dasar penyusunan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan

Penetapan, jenis, fungsi, bentuk-bentuk, dan Teknik penyusunan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan, serta dapat menyusun konsep dasar Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan.

E. Indikator Hasil Belajar

Indikator hasil belajar dalam modul ini berdasarkan tujuan pembelajaran dan berdasarkan pokok pembelajaran dalam silabus kurikulum. Indikator pada masing-masing pokok pembelajaran sebagai berikut:

Pokok Pembelajaran 1	Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menjelaskan Pengertian, Landasan Teori, dan Konseptual Legislasi Semu (<i>pseudowetgeving</i>) dan Penetapan
Pokok Pembelajaran 2	Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menjelaskan mengenai dasar pembentukan Legislasi Semu (<i>pseudowetgeving</i>) dan Penetapan
Pokok Pembelajaran 3	Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menjelaskan mengenai Jenis dan Fungsi Legislasi Semu (<i>pseudowetgeving</i>) dan Penetapan
Pokok Pembelajaran 4	Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menjelaskan mengenai Teknik penyusunan dan format Legislasi Semu (<i>pseudowetgeving</i>) dan Penetapan
Pokok Pembelajaran 5	Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menjelaskan Proses Penyusunan Legislasi Semu (<i>pseudowetgeving</i>) dan Penetapan
Pokok Pembelajaran 6	Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan mampu menjelaskan kedudukan dan peran Legislasi Semu (<i>pseudowetgeving</i>) dan Penetapan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

F. Keterkaitan dengan Modul

Materi Legislasi Semu dan Penetapan ini merupakan mata pelatihan kelompok inti dalam Pelatihan Fungsional Perancang Ahli Pertama. Seorang Perancang Peraturan Perundang-undangan tidak hanya memerlukan pemahaman yang komprehensif tentang peraturan perundang-undangan (*wetgevings*), tetapi juga harus melengkapi pengetahuan dan pemahaman mengenai dasar teori dan bentuk instrumen hukum (instrument pemerintahan) lainnya, diantaranya Legislasi Semu (*Pseudowetgeving*)/Peraturan Kebijakan (*beleidsregels*).

G. Materi Pembelajaran

Adapun materi pokok dan sub materi pembahasan Legislasi Semu dan Penetapan pada modul ini meliputi:

1. Pengertian, Landasan Teori, dan Konseptual Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - a. Pengertian Legislasi Semu dan Penetapan
 - 1) Pengertian Legislasi Semu/Peraturan Kebijakan
 - 2) Pengertian Penetapan
 - b. Landasan Teori, dan Konseptual Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - 1) Doktrin Negara Hukum dan Kewenangan Pemerintahan
 - 2) Kategori Norma Hukum
 - 3) Tugas Pemerintahan

2. Dasar Pembentukan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - a. Kewenangan berdasarkan *Freies Ermessen*
 - b. Peraturan mengikat umum
 - c. Perbedaan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dengan Peraturan Perundang-undangan
3. Jenis dan Fungsi Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - a. Ciri-ciri Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - b. Bentuk-bentuk Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - 1) Surat Edaran
 - 2) Petunjuk Pelaksanaan
 - 4) Petunjuk Teknis
 - 5) Instruksi
 - 6) Pengumuman
4. Teknik penyusunan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - a. Teknik Penyusunan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
 - b. Format Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan
5. Proses Penyusunan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan

6. Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan
 - a. Kedudukan Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan Dalam Sistem Hukum Indonesia
 - b. Peran Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

H. Petunjuk Teknis Belajar

1. Peserta harus berlatar belakang sarjana hukum.
2. Sebelum mengikuti materi Legislasi Semu (*pseudowetgeving*) dan Penetapan, peserta diwajibkan mengikuti materi Pelatihan pada kelompok dasar dan kelompok inti, khususnya:
 - a. Hal ihkwal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Penyusunan Instrumen Hukum Lainnya;
 - b. Teori Hukum;
 - c. Jenis, Hirarki, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan;
 - d. Metodologi Penormaan;
 - e. Pemahaman terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - f. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
3. Peserta menambah wawasan melalui bahan referensi mengenai materi terkait (buku, jurnal, karya tulis ilmiah, dan sebagainya).

BAB II

LANDASAN TEORI DAN KONSEPTUAL LEGISLASI SEMU (*PSEUDOWETGEVING*) DAN PENETAPAN

A. Pendahuluan

Dalam sistem hukum Indonesia terdapat keanekaragaman jenis-jenis dan bentuk instrumen hukum atau produk hukum dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan antara lain:

1. peraturan atau padanannya yaitu “*regels*”, “*regulation*”, “*legislation*”, mengandung norma hukum yang bersifat mengatur, abstrak dan umum yang dituangkan dalam bentuk tertulis yang disebut peraturan perundang-undangan (*wetgeving regel*).
2. peraturan khusus yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, yang disebut dengan peraturan kebijakan, “*beleidsregels*”, “*policy rules*” atau dikenal pula dengan istilah Legislasi Semu (*pseudo wetgeving*).
3. penetapan tertulis yang dapat disebut sebagai ketetapan atau keputusan, “*beschikking*”, yang tidak bersifat mengatur melainkan hanya menetapkan.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang membuat norma hukum yang mengikat secara umum. Sedangkan Peraturan

kebijakan atau dikenal juga dengan legislasi semu (*pseudowetgeving*) merupakan instrument hukum yang bertujuan mendinamisir keberlakuan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan karena badan atau pejabat yang mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan (*wetgevendebevoegdheid*) (Hadjon, 2011, p.84). Dalam praktik, peraturan kebijakan dapat disusun dalam bentuk antara lain keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dsb.

Dalam perspektif hukum administrasi Negara, terdapat perbedaan terminologi mengenai keputusan dari beberapa pakar hukum. Utrecht menyebutnya dengan istilah “ketetapan”. Prajudi Atmosudirjo menyebutnya dengan istilah “penetapan”.

Topik bahasan dalam modul ini difokuskan untuk menjelaskan mengenai jenis peraturan tertulis berupa legislasi semu (*pseudo wetgeving*) atau peraturan kebijakan dan jenis penetapan tertulis.

B. Pengertian Legislasi Semu (Pseudowetgeving)

1. Terminologi Legislasi Semu (Pseudowetgeving) / Peraturan Kebijakan

Legislasi Semu berasal dari istilah ***Pseudowetgeving*** yang dalam Kamus Hukum Bahasa Belanda didefinisikan sebagai berikut:

“regelstelling door een betrokken bestuursorgaan zonder dat dit op grond van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling die bevoegdheid bezit.”

“Perundang-undangan semu adalah tata aturan oleh organ pemerintahan yang terkait tanpa memiliki dasar ketentuan Undang-Undang yang secara tegas memberikan kewenangan kepada organ tersebut” (Andreae’s Fockema, Juridisch Woordenboek, (Tjeenk Willink, 1985), sebagaimana dikutip oleh Zafrullah Salim (Salim, 2011, hal. 5).

2. Pengertian Konseptual Legislasi Semu (Pseudowetgeving)

Menurut Prajudi Atmosudirjo, Legislasi semu merupakan “penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat Administrasi Negara yang berwenang yang sebenarnya dibentuk untuk memberikan garis-garis pedoman (*richtlijnen*) pelaksanaan *policy* (kebijaksanaan) untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasikan secara luas” (Atmosudirjo, 1995, hal. 87). Sejalan dengan pengertian tersebut, Henry Arianto menambahkan, legislasi semu merupakan semacam “hukum bayangan” (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang bersangkutan (Arianto, 2013).

Definisi di atas memberikan pengertian bahwa Legislasi Semu mengandung beberapa unsur, yaitu:

- a. Legislasi Semu merupakan tata aturan (*regelstelleing*), yang berarti tampak dari luar seolah-olah dia adalah tata aturan biasa seperti halnya dengan Peraturan Perundang-undangan yang dikenal jenis, bentuk dan tata urutannya. Disebut “Legislasi Semu” karena menyerupai Peraturan Perundang-undangan, namun sebenarnya bukan perundang-undangan;

- b. Legislasi Semu dibuat oleh organ pemerintahan yang bersangkutan (*betrokken bestuursorgaan*), yang berarti Legislasi Semu dibentuk, diterbitkan atau dibuat oleh badan-badan pemerintahan (badan tata usaha negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menyelenggarakan tugas umum pemerintahan;
- c. Legislasi Semu tidak berdasarkan kepada suatu ketentuan perundang-undangan yang secara tegas (*uitdrukkelijke bepalingen*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk atau menerbitkannya. Ini berarti Legislasi Semu tidak perlu menyebutkan dasar pertimbangan yang secara tegas (eksplisit) memerintahkan pembentukan legislasi tersebut. Pemberian kewenangan mengeluarkan Legislasi Semu (aturan kebijakan tersebut) merupakan doktrin dalam hukum tata pemerintahan (*bestuursrechtelijke doctrine*) yang menegaskan bahwa suatu organ pemerintahan dibolehkan memiliki kewenangan secara implisit (*implicite bevoegdheid*) untuk menyusun aturan kebijakan (*beleidsregels*) dalam rangka menjalankan tugas umum pemerintahan.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar, selain istilah *Pseudowetgeving*, dalam kepustakaan Belanda juga digunakan beberapa istilah lainnya, antara lain *spiegelrecht* (hukum bayangan) dan *beleidsregel* (peraturan kebijakan) (Bagir Manan, 1997, hal. 123). Legislasi Semu (*pseudo wetgeving*) dikenal juga dengan nomenklatur Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) sebagai bentuk “peraturan” selain peraturan perundang-undangan.

Ten Berge mendefinisikan Peraturan Kebijakan sebagai berikut: “suatu keputusan, dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan peraturan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Peraturan kebijakan juga mengenal ketentuan umum sebagai elemen penentuan konsep. Peraturan kebijakan ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan” (H.R., 2011, hal. 141-143).

Hadjon menjelaskan lebih lanjut bahwa suatu peraturan kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *freies ermessen* yakni badan atau pejabat tata usaha negara membuat atau menyusun kebijaksanannya dengan peraturan, pedoman, surat edaran, dan sebagainya. Peraturan kebijakan adalah produk perbuatan tata usaha negara yang tujuannya adalah menampakan keluar suatu kebijakan tertulis tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut (Hadjon, 2011, hal. 152) sebagaimana dikutip oleh Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan (Sjarif & Kastanya, 2021, hal. 792).

H.M Laica Marzuki menambahkan bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregels*) itu sendiri terdiri dari unsur-unsur seperti berikut (Marzuki, 1996, hal. 1):

- a. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *Freies Ermessen (discretionary power)* dalam bentuk tertulis, yang setelah diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga;

- b. Isi peraturan kebijakan dimaksud, pada nyatanya telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* itu sendiri. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namun tetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregel* adalah merupakan perwujudan *Freies Ermessen* yang diberi bentuk tertulis.

Prof. A. Hamid S. Attamimi menjelaskan beberapa pokok-pokok pikiran mengenai Peraturan Kebijakan, yakni:

- a. suatu peraturan kebijakan dalam kenyataannya ia dirasakan ‘mengikat’ juga secara umum, “*algemeen bindend*” karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.
- b. peraturan kebijakan selalu “muncul” dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang ‘tidak terikat’ (*vrijbeleid*) dalam arti tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan.
- c. peraturan kebijakan dapat timbul dalam berbagai hal yakni yakni di dalam kerangka ruang lingkup perundang-undangan, di luar kerangka ruang lingkup perundang-undangan, atau juga bertentangan dengan perundang-undangan itu sendiri (walaupun hal ini aneh namun pada kenyataannya terjadi).

- d. fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif). Kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintah.
- e. Peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (*planen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat (Attamimi, 1993, hal. 12-13).

Contoh Legislasi Semu atau Peraturan Kebijakan

Surat Edaran yang diterbitkan seorang Menteri atau seorang Direktur Jenderal yang ditujukan kepada seluruh jajaran pegawai negeri sipil di instansi yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya dapat dituangkan dalam bentuk surat biasa bukan berbentuk peraturan resmi seperti Peraturan Menteri. Isinya memberi petunjuk pelaksanaan tugas-tugas kepegawaian. Surat Edaran ini yang dikategorikan sebagai legislasi semu atau peraturan kebijakan CITATION Ass06 \p 391 \l 1033 (Asshiddiqie, 2006, p. 391)

C. Pengertian Penetapan (*Beschikking*)

1. Terminologi (*Beschikking*)

Sebagaimana Legislasi Semu/Peraturan Kebijakan, Penetapan atau sering disebut sebagai “ketetapan/keputusan” juga merupakan salah satu bentuk instrumen administrasi negara (Instrumen Pemerintah). Instrumen Pemerintah tersebut digunakan oleh Pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, penetapan tersebut diwujudkan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara atau yang sering dikenal dengan istilah *beschikking*. Istilah *beschikking* diperkenalkan dalam sistem hukum Indonesia oleh W.F Prins bahwa *beschikking* adalah suatu tindakan hukum sepihak di bidang pemerintahan, dilakukan oleh penguasa berdasarkan kewenangan khusus.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menggunakan terminologi Keputusan bukan Ketetapan.

2. Pengertian Konseptual Penetapan (*beschikking*).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan Keputusan Tata Usaha Negara dengan pengertian yakni suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

A.Hamid S. Attamimi (1990, hal. 226), memberikan pandangan lebih jelas mengenai definisi keputusan (*besluit*) dalam bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan yang mengandung 2 (dua) arti yaitu pernyataan kehendak yang masih bersifat netral, dapat berisi **peraturan (*regeling*)** dan **penetapan (*beschikking*)**. Sejalan dengan pemikiran Hamid, Bagir Manan dalam tulisan berjudul Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan (Bagir Manan dan Kuntana Magnar 1997, hal. 126), menjelaskan adanya dua macam keputusan tertulis, yakni peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin atau algemeen verbindende voorschriften*) dan ketetapan atau penetapan (*beschikking*). Berdasarkan uraian Bagir Manan tersebut, aneka bentuk keputusan tertulis itu adalah:

- a. Peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*);
- b. Ketetapan atau penetapan (*beschikking*);
- c. Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*);
- d. Perencanaan (*Het Plan*); dan
- e. Keputusan berentang umum (*besluiten van algemene strekking*).

Keputusan itu bisa dimaknai dalam arti luas, karena dari sini kemudian dapat dibedakan menjadi **peraturan** dan **keputusan dalam arti sempit**. (Sidharta, 2017). Keputusan dalam arti sempit (*beschikking*) ini tidak lain adalah keputusan yang berdimensi administratif dan sekali-

selesai (*einmalig*). Keputusan yang sekali-selesai itu umumnya adalah keputusan-keputusan yang menyangkut individu tertentu yang secara konkret disebutkan nama-namanya dalam keputusan-keputusan itu.

Namun, jika dikaitkan dengan sasaran normanya, terdapat juga keputusan yang sasaran normanya tidak kepada individu-individu tertentu, tetapi kepada khalayak umum.

Contoh:

Keputusan tentang pembentukan panitia suatu kegiatan dengan nama-nama anggota panitianya tertera di dalam keputusan itu, keputusan tentang pengangkatan seseorang sebagai pejabat.

Contoh:

Keputusan Presiden tentang hari libur nasional dan cuti bersama Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2021 Penetapan Status Faktual Pandemi Corona virus Disease 2019 (Covid-19) Di Indonesia.

Keputusan dalam arti sempit itu berbeda dengan peraturan yang sasaran (subjek) normanya (*adressat norm*) bersifat umum (*general*) dan objek normanya bersifat abstrak serta berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*).

Ada beberapa unsur yang terdapat dalam penetapan (*beschikking*) menurut beberapa para sarjana, yaitu:

- a. Penetapan tersebut tertulis dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- b. Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara.

- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Bersifat konkrit, individual dan final.
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Hal lain yang perlu dipelajari lebih lanjut dalam modul ini adalah apakah materi muatan keputusan yang merupakan produk penetapan dapat bersifat mengatur (*regels*)?

Materi muatan Keputusan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat materi muatan Keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*).

Pasca diundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 100 mengatur bahwa *semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.*

Dalam rumusan Pasal 100 dapat ditafsirkan bahwa semua produk keputusan yang sudah ditetapkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang sifatnya mengatur atau dengan kata lain materi muatannya bersifat mengatur maka harus disamakan kedudukannya dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya yang sifatnya mengatur dipersamakan dengan Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota.

Lebih lanjut mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie di dalam bukunya yang berjudul *Perihal Undang-Undang* (Jimly, 2006, hal. 9-10) untuk membedakan apakah materi muatan keputusan tersebut bersifat mengatur dapat dilihat dari subjek hukum. Jika subjek hukum yang terdampak keputusan atau menjadi sasaran norma (*addressat norm*) itu bersifat konkret dan individual, maka norma atau kaedah hukum yang terkandung di dalam keputusan itu merupakan waldih yang bersifat individual-konkret. Tetapi, jika subjek hukum yang menjadi sasaran norma bersifat umum dan abstrak atau belum tertentu secara konkret, maka norma hukum yang terkandung di dalam keputusan itu disebut sebagai norma hukum yang bersifat abstrak dan umum. Keputusan yang memuat norma hukum yang bersifat umum dan abstrak itu merupakan keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan keputusan yang memuat norma hukum yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*)

D. Doktrin Negara Hukum dan Kewenangan Pemerintahan

1. Doktrin Negara Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum mengandung makna luas tentang berlakunya prinsip negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Dalam Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dalam batang tubuh Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "**Negara Indonesia adalah Negara Hukum,**" tidak menggunakan lagi istilah *rechtsstaat*. Dalam konsep Negara Hukum pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, mempertegas Indonesia sebagai negara hukum. Menurut Willem Koninjenbelt, terdapat empat unsur penting gagasan negara hukum yaitu (Salim, 2011, hal. 1):

- a. pelaksanaan kekuasaan memerintah harus berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang yang diakui (*wetmatigheid van bestuur*);
- b. pemerintah harus menghormati hak-hak asasi manusia (*grondrechten*);
- c. kewenangan pemerintahan tidak boleh terpusat melainkan diserahkan kepada berbagai organ negara, yang berimbang dan saling mengawasi (*machtsverdeling*); dan

- d. perbuatan/tindakan pemerintahan harus dapat dikontrol oleh badan peradilan yang menilai secara bebas sahnyanya perbuatan tersebut (*rechterlijke controle*).

Secara umum dapat dijelaskan bahwa negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), seperti teori yang diajarkan oleh John Locke dan Montesquieu, bertujuan agar orang yang berkuasa tidak menggunakan kekuasaan dengan sewenang-wenang, karena itu perlu diberikan aturan untuk membatasi kekuasaan tersebut.

Unsur pada huruf a diartikan pula bahwa semua kewenangan untuk menjalankan pemerintahan atau perbuatan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah harus berdasarkan Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Jika tidak, maka perbuatan pemerintahan tersebut dianggap tidak sah (*ongeldig*).

Pada dasarnya di Indonesia, perwujudan keempat unsur gagasan negara hukum yang dikemukakan oleh Willem Koninjenbelt disesuaikan dengan sistem ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Kewenangan Pemerintahan

Dalam konteks negara hukum, Pemerintah dalam menggunakan wewenang publik wajib mengikuti aturan Hukum Administrasi Negara agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diberikan definisi mengenai Kewenangan Pemerintahan, sebagai berikut:

“Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

Terdapat 3 (tiga) kemungkinan mengenai kewenangan untuk menjalankan pemerintahan atau perbuatan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah, sebagai berikut (Salim, 2011, hal. 1):

- a. kewenangan pemerintahan langsung diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan (**atribusi**);
- b. kewenangan pemerintahan yang diberikan berdasarkan peraturan undang-undangan (*wettelijke regeling*) dialihkan atau dilimpahkan (*overdracht*) kepada suatu organ pemerintahan (**delegasi**); atau
- c. suatu kewenangan organ yang dalam pelaksanaannya diberikan kepada organ lain, namun tetap dijalankan atas nama organ yang memberi perintah (**mandat**).

Ad.1

Dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa **Atribusi** adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

Ad.2

Dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Ad. 3

Dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa **Mandat** adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

3. Kategori Norma Hukum (sifat)

Berdasarkan kajian tentang norma dalam hukum administrasi dan ilmu perundang-undangan, dapat diartikan bahwa norma hukum (*rechtsnorm*) itu ada dalam bentuk peraturan-peraturan (*regels*) dan ada pula dalam bentuk ketentuan lainnya (*andere bepalingen*).

Menurut Waaldijk, peraturan-peraturan (*regelingen*) itu terdiri atas peraturan (*regels*) dan ketentuan lainnya (*andere bepalingen*). Yang dimaksud dengan peraturan adalah ketentuan yang dengan sendirinya memiliki suatu makna normatif; ketentuan yang menyatakan bahwa sesuatu harus (tidak harus) dilakukan, atau boleh (tidak boleh) dilakukan (*Regels zijn bepalingen die op zichzelf al een normatieve betekenis hebben; bepalingen waarin staats dat iets (niet)*

moet of (niet) mag). Sedangkan berbagai bentuk ketentuan lain adalah karena berhubungan dengan peraturan, memiliki suatu makna normatif (*andere soorten bepalingen, die slechts in samenhang met regels een normatieve betekenis hebben*).

Untuk membedakan kedua hal tersebut, dapat dijelaskan berdasarkan kaidah logika (berpikir) bahwa suatu peraturan dibentuk dengan tiga macam unsur yang terdiri atas (Salim, 2011, hal. 2):

- a. subyek, yaitu orang pribadi (*personen*) maupun instansi yang boleh (tidak boleh) atau harus (tidak harus) melakukan sesuatu. Subyek dalam norma disebut **alamat/sasaran/adresat norma** (*normadreesaten*);
- b. karakter, yaitu unsur peraturan yang memperlihatkan adanya norma yang mengharuskan, membolehkan, tidak mengharuskan, atau tidak membolehkan sesuatu. Unsur karakter disebut **nexus**.
- c. Obyek, yaitu unsur **tingkah laku** (*gedraging*) yang boleh atau tidak boleh dilakukan. berbagai **persyaratan** (*voorwaarden*) yang mungkin diperlukan bagi ketiga unsur di atas.

Dikotomi antara peraturan (*regels*) dengan ketentuan lain (*andere bepalingen*) membawa paradigma bahwa di samping peraturan (jenis peraturan berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) juga terdapat berbagai bentuk ketentuan yang sebenarnya bukan merupakan jenis peraturan, namun dianggap sebagai

peraturan sehingga disebut dengan istilah **legislasi semu**. Dalam kenyataan sehari-hari masyarakat mengenal ketentuan lain itu secara langsung atau tidak langsung, tertulis maupun tersirat, sehingga ketentuan lain itu dianggap juga sebagai peraturan (Salim, 2011, hal. 3).

Contoh:

Suatu pedoman yang dikeluarkan oleh seorang pimpinan, yang secara langsung dan eksplisit diujukan kepada bawahannya, merupakan suatu ketentuan, yang dianggap sebagai peraturan karena itu dinyatakan berlaku. Peraturan itu bersifat semu dan sering disebut **peraturan semu** (*pseudowetgeving*), yang dapat diartikan sebagai peraturan (*regelingen*) yang disusun tanpa dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukannya (*regelingen die niet op grond van een hoger wettelijke voorschrift worden vastgesteld*).

E. Tugas Pemerintahan

Dalam bahasan hukum administrasi negara terdapat konsep cakupan tugas pemerintahan yang berkembang menurut proses kausalitas dari bentuk-bentuk negara tertentu. Mengenai peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintahan, Marbun & Mahfud MD menguraikan tiga bentuk negara sebagai berikut (S.F Marbun, 2004, hal. 41-45):

1. dibentuk *political state*, yang menegaskan kekuasaan berada ditangan raja (teori monarkhi absolut);
2. bentuk *legal state*, yang menentukan bahwa pemerintah hanya sebagai pelaksana peraturan);

Pemikiran ini berdasarkan teori pemisahan kekuasaan oleh John Locke (1632 – 1704) dan Montesquieu (1689-1755). Negara hanya menjadi wasit dan melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati bersama melalui pemilihan atas berbagai alternatif yang diputuskan negara secara demokratis-liberal (Salim, 2011);

3. bentuk *welfare state*, yang menentukan bahwa tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum dengan memberikan *discretionary power* dan *Freies Ermessen* kepada pemerintah. Ini berarti bahwa pemerintah disertai tugas *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dari 3 (tiga) alternatif bentuk negara di atas, terlihat bahwa konsep “trias politika” berpengaruh terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun bentuk negara yang dirancang oleh para *founding fathers* tidaklah menganut sepenuhnya teori tersebut, dalam arti pemisahan kekuasaan, sehingga memiliki kekhasan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan mencermati alinea dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat dipahami tujuan pembentukan pemerintah Indonesia antara lain adalah “memajukan kesejahteraan umum”, mirip sekali dengan bentuk ketiga (*welfare state*), sebagai dasar pemberian kewenangan diskresi yang lebih luas kepada Pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diatur batasan-batasan mengenai kewenangan pemerintahan, sebagai berikut:

1. setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
3. Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).
5. Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalah-gunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Ketiadaan atau ketidakjelasan Peraturan Perundang-undangan tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

Yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada angka 2 huruf a meliputi:

1. Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
2. Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan.

Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana disebutkan di atas dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, juga diatur bahwa wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:

1. masa atau tenggang waktu wewenang;
2. wilayah atau daerah berlakunya wewenang; dan
3. cakupan bidang atau materi wewenang.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenang sebagaimana dimaksud pada angka 1 tidak dibenarkan mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.

F. Rangkuman

Legislasi Semu (*pseudo wetgeving*) atau yang dikenal juga dengan nomenklatur Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) sebagai bentuk peraturan selain peraturan perundang-undangan. Legislasi Semu (*Pseudowetgeving*) atau Peraturan-undangan semu adalah tata aturan oleh organ pemerintahan yang terkait tanpa memiliki dasar ketentuan Undang-Undang yang secara tegas memberikan kewenangan kepada organ tersebut.

Berdasarkan kajian tentang norma dalam hukum administrasi dan ilmu perundang-undangan, Legislasi semu merupakan norma hukum dalam bentuk ketentuan lainnya (*andere bepalingen*), selain peraturan perundang-undangan (*regels*). Disebut sebagai legislasi semu karena merupakan suatu bentuk ketentuan yang sebenarnya bukan merupakan jenis peraturan, namun dianggap sebagai peraturan, serta disusun tanpa dasar hukum dari peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukannya. Legislasi Semu/Peraturan Kebijakan dan Penetapan dibuat sebagai pelaksanaan kekuasaan atau kewenangan Pemerintah dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Kewenangan Pemerintahan diartikan sebagai kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Kewenangan Pemerintahan tersebut dapat berupa atribusi, delegasi, dan mandat.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga diatur bahwa Kewenangan Pemerintahan dibatasi oleh prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan, peraturan perundang-undangan, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

G. Latihan

1. Peserta menjelaskan mengenai:
 - a. pengertian terminologi Legislasi Semu dan Penetapan:
 - b. kewenangan pemerintahan yang menjadi sumber kewenangan penyusunan Legislasi Semu dan Penetapan
 - c. Jenis norma hukum
 - 1) kekuatan mengikat dari Legislasi Semu (Peraturan Kebijakan) dan Penetapan; dan
 - 2) implementasi Legislasi Semu (Peraturan Kebijakan) dan Penetapan pada masing-masing instansi Peserta.

BAB III

DASAR PENYUSUNAN LEGISLASI SEMU (PSEUDOWETGEVING) DAN PENETAPAN

Penyusunan Legislasi Semu (*Pseudo Wetgeving*) dan Penetapan bersumber pada beberapa kewenangan antara lain:

A. Kewenangan Berdasarkan Diskresi atau *Freies Ermessen*

Pada prinsipnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam konsepsi negara hukum didasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Sesuai dengan asas legalitas (*wetmatigheid van het bestuur*) setiap tindakan hukum pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan sumber kewenangan harus didasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Namun dalam praktik asas legalitas tidak dapat dilaksanakan secara absolut.

Menurut Prajudi, selain Asas Legalitas sumber kewenangan dalam menghasilkan sebuah keputusan atau lebih terikat pula dengan Asas Yuridiktas (*rechtmatigheid*) yaitu keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) dan Asas Diskresi (*discretie, freies ermessen*), yaitu

“pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada peraturannya”. Oleh karena itu, diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas tersebut di atas. Ada dua macam diskresi, yaitu “diskresi bebas” apabila undang-undang hanya menentukan batas-batasnya dan “diskresi terikat” jika undang-undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh pejabat administrasi dianggap paling dekat.” (Prajudi Atmo Sudirjo, 1983, hal.84).

Untuk melaksanakan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah diberi kewenangan yang sah untuk melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Kewenangan ini dikenal dengan istilah *Freies Ermessen*.

Terminologi Freies Ermessen berasal dari 2 (dua) kata yaitu:

Freies berasal dari kata ***frei*** yang berarti bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. ***Freies*** artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan ***Ermessen*** berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan.

Sehingga Freies Ermessen berarti orang yang memiliki kebebasan menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.

Contoh kewenangan *Freies Ermessen* antara lain:

memberi izin, melakukan pencabutan hak (onteigening), mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan, dan sebagainya.

Bentuk peraturan kebijakan dapat juga disebut sebagai peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek “*doelmatigheid*” dalam rangka prinsip “*freies ermessen*” atau “*beoordelingsvrijheid*”, kebijakan ini bertumpu pada kebebasan bertindak. Konsep *freies ermessen* adalah asas yang bertujuan untuk mengisi kekurangan atau melengkapi asas legalitas supaya cita-cita negara hukum kesejahteraan dapat diwujudkan karena asas ini memberikan keleluasaan bertindak kepada pemerintah, untuk melaksanakan tugas-tugasnya tanpa terikat kepada undang-undang (Asshiddiqie, 2006). Dalam *Freies Ermessen* tercakup pula pengertian bahwa pemerintah dapat membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pengertian demikian disebut *discretionary power*.

Istilah ini kemudian secara khusus digunakan di bidang pemerintahan, sehingga *Freies Ermessen* (diskresioner) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa terikat sepenuhnya pada Undang-Undang (Lukman, 1996, hal. 5-6). Pemerintah wajib memberikan perlindungan kepada masyarakat baik di bidang politik, maupun di bidang sosial, budaya, dan ekonomi. Karenanya untuk menjalankan tugasnya, pemerintah melakukan asas *freies ermessen* atau diskresi dalam berbagai tindakan masyarakat untuk mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan sosial (Anggraini, 2012, hal. 40).

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *Freies Ermessen* dilakukan administrasi karena peraturan perundang-undangan

yang menjadi dasar berbuat bagi aparat pemerintah dengan memberikan kebebasan sepenuhnya sehingga ada kepastian hukum agar aparat pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri yang sebenarnya merupakan kewenangan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Meskipun pemerintah diberikan peluang untuk melaksanakan tugas pemerintahan secara bebas tanpa terikat sepenuhnya pada Undang-Undang, namun dalam kerangka negara hukum harus dipahami bahwa terdapat unsur-unsur *Freies Ermessen* yang merupakan batasan bagi pemerintah, sebagai berikut: (Mahfud, 2004)

1. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.

Menurut E. Utrecht, seperti dikutip SF Marbun dan Mahfud MD, implikasi di bidang perundang-undangan yang dapat dimiliki pemerintah berdasarkan *Freies Ermessen* adalah: (Mahfud, 2004)

1. kewenangan atas inisiatif sendiri untuk membuat Peraturan Perundang-undangan yang setingkat dengan Undang-Undang tanpa meminta persetujuan parlemen terlebih dahulu (Pasal

22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);

2. kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu kewenangan membuat Peraturan Perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari Undang-Undang dan yang berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang (Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
3. *droit function* yaitu kekuasaan untuk menafsirkan (baik memperluas maupun mempersempit) sendiri mengenai ketentuan-ketentuan yang bersifat enunsiatif

Untuk melaksanakan 3 (tiga) bentuk kewenangan berdasarkan *Freies Ermessen* pemerintah dilarang berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu di luar tujuan kewenangan yang diberikan) atau disebut juga *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh pemerintah). Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut di muka hakim baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum (Ridwan, 2006).

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Diskresi diartikan sebagai Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau

dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Setiap penggunaan Diskresi oleh Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

1. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. mengisi kekosongan hukum;
3. memberikan kepastian hukum; dan
4. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

1. sesuai dengan tujuan Diskresi;
2. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. sesuai dengan AUPB;
4. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
5. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
6. dilakukan dengan iktikad baik

Muchsan memberi batasan daripada penggunaan *Freies Ermessen* yakni tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Penggunaan *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku dan hanya ditujukan demi kepentingan umum (Sjarif, 2021). Aturan kebijakan bukanlah

peraturan yang mengikat umum dalam arti peraturan perundang-undangan hukum administrasi, mengingat aturan ini tidak berasal dari suatu organ yang menurut Undang-Undang berwenang untuk membuat peraturan demikian (Vlies, 1987).

B. Peraturan Mengikat Umum

Perbedaan terminologi harus memperlihatkan bahwa kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan itu berbeda dan tidak berlaku untuk semua peristiwa, tidak seperti peraturan yang mengikat umum. Suatu peraturan dikatakan sebagai (peraturan) umum jika peraturan itu berlaku ke luar bagi mereka yang tercakup oleh peraturan itu. Untuk itu cukup memadai bahwa isi peraturan pelaksana itu mengatur peristiwa yang dapat diulang dan tidak ditujukan kepada orang-orang tertentu (*geïndividueeliseerde personen*), tanpa memandang apakah orang-orang itu dikenal atau tidak dikenal oleh si pembuat peraturan.

Selanjutnya dalam aspek lain, Van der Vlies menerangkan bahwa pembentuk undang-undang dan pemerintah dapat menyusun suatu peraturan tertulis yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*) sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) (Vlies, 1987). Mengenai menteri, masih diperdebatkan apakah dapat mengumumkan peraturan yang mengikat orang banyak. Karena itu, peraturan yang dikeluarkan oleh menteri tanpa kekuasaan yang diberikan Undang-Undang untuk membuat peraturan (tertentu) tidaklah disebut sebagai peraturan tertulis yang mengikat umum, melainkan disebut "*beleidsregels*" (peraturan kebijakan).

Hakim dapat menyatakan suatu peraturan tidak mengikat karena peraturan itu bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Walaupun peraturan tersebut pada dasarnya memang suatu peraturan yang mengikat umum. Tidak semua peraturan hukum dapat dianggap sebagai peraturan mengikat umum. Peraturan yang hanya berlaku di dalam organisasi intern pemerintah, misalnya, tidak dianggap sebagai peraturan yang mengikat umum.

Menurut Abdul Latief, kebutuhan untuk melakukan uji material peraturan kebijakan didasarkan pada dua alasan. Pertama, masyarakat mengharapkan adanya jaminan perlindungan hukum dari tindakan badan atau pejabat pemerintah. Sebaliknya bagi badan atau pejabat pemerintah uji material tersebut menjadi batasan atau dasar untuk bertindak secara bebas dalam membentuk peraturan kebijakan. Alasan kedua adalah alasan teoretis yang didorong oleh perkembangan hukum administrasi, khususnya konsep *besluit* (keputusan) yang mendapat pengertian baru dan luas serta merupakan instrumen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum (Latief, 2005)

Menurut Bagir Manan mengutip dari Jurnal Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan, aturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat

mengenai masyarakat umum. Indroharto berpendapat bahwa aturan kebijakan bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung (Nalle, 2013).

Menurut Hamid Attamimi aturan kebijakan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena aturan kebijakan tersebut tidak dapat berbuat lain, kecuali mengikutinya (Manan, 2008).

Menurut Bagir Manan dengan adanya peraturan kebijakan tersebut akan menjamin ketaatasasan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu (Manan, 2008).

Jika suatu peraturan hanya berlaku ke dalam, peraturan itu tak mengikat dalam arti seperti yang dimaksudkan dalam istilah “peraturan yang mengikat umum”. Peraturan itu khususnya tidak mengikat organ lain di luar organ yang mengeluarkannya, dan peraturan itu pun tidak memberikan hak orang atau badan hukum. Syarat bahwa suatu peraturan yang mengikat harus ditujukan ke luar, dapat ditafsirkan bermacam-macam. Buijs menyebut peraturan yang berlaku ke luar sebagai peraturan yang memuat ketentuan yang memiliki sifat keumuman, langsung, serta segera melibatkan masyarakat (... *regels extern werkend die een regeling behelsden die het karakter van algemeenheid droegen en waarbij het publiek rechtsreek en onmiddelijk was betrokken*) (Zafrullah, 2011).

Dari uraian di atas secara teoritik dapat dipahami adanya “peraturan lain” di luar hierarki dan non-hierarki (berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 dan Pasal 8) yang sebenarnya juga muncul dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari.

C. Perbedaan antara Legislasi Semu (*pseudowetgeving*), Penetapan, dan Peraturan Perundang-undangan

Perkembangan konsep negara kesejahteraan memberikan konsekuensi meluasnya peranan pemerintah dalam melakukan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan. Luasnya lapangan tugas pemerintah juga membawa konsekuensi sumber pemberian wewenang pemerintah tidak dapat lagi terbatas hanya pada UUD dan Undang-Undang tapi juga pada peraturan pelaksanaannya serta kewajiban pemerintah bertindak menggunakan kewenangan diskresi (*discretionary power*) untuk menyelesaikan masalah-masalah penting yang timbul secara faktual dan peraturannya belum ada (*leemten in het recht*), samar-samar (*vage norm*), memberikan pilihan (*choice*) atau terjadi stagnasi pemerintahan (Batoetah, 1983). Selain Peraturan Perundang-undangan, Legislasi Semu, Peraturan Kebijakan, dan Penetapan sebagai instrumen hukum yang digunakan untuk mendukung tugas penyelenggaraan pemerintahan masing-masing memiliki karakter yang berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut dapat dijabarkan antara lain:

1. Perbedaan secara Konseptual dan Materi Muatan
 - a. Legislasi Semu dan Peraturan Perundang-undangan
Aturan kebijakan (Legislasi Semu) bukan termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Badan yang

mengeluarkan peraturan kebijakan adalah *in casu* tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan (*wetgevende bevoegdheid*). Peraturan kebijakan juga tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Peraturan kebijakan memberi peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan (*beschikkings- bevoegdheid*). Hal tersebut dengan sendirinya harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *discretionaire* karena jika tidak demikian, tidak ada tempat bagi peraturan kebijaksanaan.

Peraturan kebijakan bukanlah berasal dari suatu wewenang pembentuk undang-undang (*wetgever*) dan bila digunakan kriteria formal bukanlah termasuk peraturan perundang-undangan.

Terkait hal itu, Indroharto menjelaskan bahwa isi muatan peraturan kebijakan merupakan pelaksanaan atau penjabaran kebijaksanaan-kebijaksanaan lebih lanjut dari wewenang diskresioner yang memiliki dan yang harus dilaksanakan oleh para badan atau jabatan TUN sebagai aparat pemerintah, oleh karena itu dinamakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) (Indroharto, 1996). Dengan demikian, peraturan kebijakan (*beleidregel*) tidak dapat dipandang sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschrift*), sekalipun isi muatannya bersifat umum (*algemene strekking*) seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan biasa.

H.M. Laica Marzuki mengatakan bahwa peraturan kebijakan (*beleiregel*) adalah produk pejabat Tata Usaha Negara atas dasar penggunaan *freies ermessen*. Peraturan kebijakan dibentuk sehubungan dengan pengaturan operasional atau penjabaran peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschrift*). Dengan begitu peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan dan kehadirannya dimaksudkan untuk mendinamisir implementasi suatu undang-undang yang sesuai dengan sifatnya bersifat umum dan abstrak sehingga tidak mampu menjawab semua persoalan yang dihadapi organ pemerintah (Marzuki, 1996).

Oleh karena peraturan kebijakan tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka salah satu ciri-ciri peraturan kebijakan adalah peraturan kebijakan tidak dapat dilakukan uji materiil (*wetmatigheid*), karena memang tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar dalam pembuatan peraturan kebijakan tersebut. Akan tetapi, pengujian terhadap suatu peraturan kebijakan lebih ditekankan pada batu uji yaitu terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (Chakim, 2016).

Beberapa persamaan dan perbedaan secara konseptual peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan dijelaskan lebih lanjut oleh Prof. A. Hamid Attamimi pada tabel berikut ini (Attamimi, 1993):

Persamaan	Perbedaan
Mengikat secara umum ' <i>algemeen binden</i> ' karena masyarakat yang terkena itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya	Peraturan perundang-undangan bersumber pada fungsi legislatif dan eksekutif negara yang memang diperlukan bagi penyelenggaraan kebijakan pemerintahan yang 'terikat' (<i>gebonden beleid</i>) sedangkan peraturan kebijakan bersumber hanya pada fungsi eksekutif negara dalam bidang penyelenggaraan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (<i>vrijbeleid</i>)
Kewenangan pengaturan bersumber dari wewenang yang bersifat umum dan publik	Meskipun bersifat publik tetapi sumber wewenang peraturan perundang-undangan berasal dari aturan tertulis di atasnya (UU atau UUD), sedangkan peraturan kebijakan bersumber pada wewenang diskresi
Kebutuhan negara hukum modern: selama masih ada campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat maka regulasi (peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan) masih akan terus ada, terus dibentuk, terus diubah, disempurnakan, dicabut dan dibentuk lagi yang baru	

Perbedaan hukum lain yang penting antara Peraturan Perundang-undangan dengan peraturan kebijaksanaan, adalah bahwa peraturan kebijaksanaan mengandung suatu syarat pengetahuan yang tidak tertulis (*aangeschreven harheidsclausule*). Ini berarti bahwa manakala terdapat keadaan khusus yang mendesak, maka badan tata usaha negara – di dalam hal yang sifatnya individual – harus menyimpang dari peraturan kebijaksanaan guna kemaslahatan warga. Hal ini disebabkan karena tidak diatur dalam Peraturan Perundang-undangan, maka badan tata usaha negara berdasar ketentuan peraturan kebijaksanaan sendiri, tidak dapat meniadakan kewenangan di dalam hal yang menyimpang dari garis kebijaksanaan. Tata usaha negara pada setiap kasus harus menanyakan sendiri apakah tidak terdapat keadaan-keadaan khusus.

Suatu perbedaan hukum lagi ialah bahwa Peraturan Perundang-undangan termasuk bidang hukum dan karena itu dapat diuji dalam kasasi, sedangkan peraturan kebijaksanaan termasuk dunia fakta dan karena itu tidak dapat berperan dalam kasasi.

Sedangkan pada wilayah penyelesaian sengketa atas terbitnya peraturan kebijakan masih menjadi sebuah permasalahan karena tidak ada lembaga yang berhak untuk menguji peraturan kebijakan. Dalam kerangka negara hukum yang mengedepankan adanya kepastian hukum tentunya tidak bijak jika membiarkan suatu sengketa atas peraturan kebijakan berada di wilayah yang

tidak jelas (*grey area*). Untuk mengantisipasi terjadinya kasus seperti ini, maka Mahkamah Agung dapat mengedepankan suatu asas hukum acara yang berlaku universal yaitu asas *ius curia novit* (Nasution, 2014).

Kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur penyalahgunaan wewenang dan unsur sewenang-wenang. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginnel*). Asas spesialisitas ini mengandung arti bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang akan dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Adapun unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*). Suatu peraturan kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika peraturan kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*) (Ridwan, 2006, hal. 185) Secara meterial atau substansial adalah keputusan yang isinya atau dictum bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimasukkan adalah asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*) (Mahfud, 2004, hal. 336).

Adanya peraturan kebijaksanaan di Indonesia dapat dilihat pada berbagai keputusan, surat edaran, surat edaran bersama, dan lain-lain, yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Hanya saja produk

peraturan kebijaksanaan sedemikian masih belum secara sadar diberlakukan sebagai “peraturan kebijakan” mengingat ketiadaan wewenang pembuatan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijaksanaan itu kadangkala masih dilihat dari sudut ukuran pendekatan hukum (*rechtmatigheid*). Hal dimaksud mengakibatkan bahwa suatu peraturan kebijakan adakalanya dinilai sebagai produk perbuatan penguasa yang melanggar hukum.

- b. Penetapan (*beschikking*) dan Peraturan Perundang-undangan

Penetapan mengandung norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) yaitu norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, sifatnya hanya menetapkan saja. Sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai. (Maria Farida, 2007, hal. 30)

Contoh:

penetapan bagi seseorang untuk membangun rumah
keputusan mengenai penetapan seseorang menjadi
Pegawai Negeri Sipil

Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun

keputusan yang berupa '*vonnis*' hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan. (Asshiddiqie, 2006, p. 10). Kejelasan konsistensi penggunaan istilah peraturan, keputusan, penetapan diuraikan lebih lanjut oleh Jimly Asshiddiqie yang membedakan penggunaan 3 (tiga) bentuk kegiatan pengambilan keputusan yaitu istilah **"peraturan", "keputusan/ketetapan" dan "tetapan"**, yang dibedakan dengan: (Asshiddiqie, 2006, pp. 10-11)

- 1) hasil kegiatan pengaturan yang menghasilkan peraturan (*regels*) disebut dengan istilah "peraturan".
- 2) penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikking*s), hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif disebut dengan istilah "keputusan" atau "ketetapan".
- 3) penghakiman atau pengadilan yang menghasilkan putusan (*vonnis*), disebut dengan istilah "tetapan" atau "putusan".

Dari pendapat pakar hukum tersebut dapat disimpulkan perbedaan penetapan berupa keputusan dengan Peraturan Perundang-undangan yang diuraikan dalam tabel berikut ini:

Aspek	Penetapan dalam bentuk Keputusan	Peraturan Perundang-undangan
Norma Hukum	• bersifat individual, konkret (<i>individual concrete</i>) • sekali selesai (<i>einmahlig</i>) • bersifat menetapkan atau penetapan (<i>beschikking</i>)	• bersifat umum-abstrak (<i>general and abstract norms</i>) • berlaku terus menerus (<i>dauerhaftig</i>) • bersifat mengatur (<i>regeling</i>)
Sasaran Norma (<i>adressaat norm</i>)	ditujukan kepada individu tertentu	• ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaedah umum. • mengikat secara umum
Sumber Kewenangan	Kewenangan legislatif dan eksekutif	Kewenangan eksekutif
Teknik Penyusunan dan/atau bentuk	• berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk peraturan perundang-undangan, • Mutatis mutandis dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan	mempunyai bentuk/format dan tahapan pembentukan yang baku
Pengujian	produk keputusan digugat melalui peradilan tata usaha negara	produk peraturan diuji (<i>judicial review</i>) langsung ke Mahkamah Agung dan untuk undang-undang diuji ke Mahkamah Konstitusi.

2. Perbedaan Bentuk, Format, dan Sistematika

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto (1998, hal 157), agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenalan peraturan perundang-undangan maka suatu peraturan harus memiliki 4 (empat) bagian esensial yaitu **Penamaan, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup**.

- a. Unsur Penamaan yang pada umumnya mencakup 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. Dalam beberapa Peraturan Kebijakan memiliki unsur tersebut.
- b. Unsur Pembukaan mencakup lembaga yang membentuk, konsiderans “Menimbang”, dasar hukum “Mengingat”, kata-kata “Memutuskan” dan “Menetapkan”, serta judul dari peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam beberapa Peraturan Kebijakan juga memuat unsur tersebut.
- c. Unsur Batang Tubuh
Dalam peraturan perundang-undangan struktur batang tubuh diuraikan dalam bentuk pasal demi pasal atau ayat atau dibagi dalam bab yang memuat bagian, paragraf, pasal dan/atau ayat. Sedangkan sistematika peraturan kebijakan tidak memiliki unsur batang tubuh yang diformulasikan dalam pasal-pasal. Bentuk peraturan kebijakan juga berbeda dengan peraturan perundang-

undangan. Peraturan kebijakan kadang tampil dengan bentuk seperti nota dinas, surat edaran, juklak, juknis, pengumuman dan sebagainya. Bahkan juga tampil dalam petunjuk lisan (kepada bawahan).

Sedangkan dalam penetapan berupa keputusan batang tubuh keputusan sama dengan ketentuan dalam penyusunan peraturan, tetapi isi keputusan diuraikan tidak dalam pasal-pasal, melainkan diawali dengan bilangan bertingkat berupa diktum kesatu, kedua, ketiga, dan seterusnya. Dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Batang Tubuh suatu peraturan perundang-undangan meliputi Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur, Ketentuan Pidana (jika diperlukan), Ketentuan Peralihan (jika diperlukan), dan Ketentuan Penutup. Unsur tersebut yang juga tidak terdapat dalam semua peraturan kebijakan dan penetapan.

d. Unsur Penutup

Dalam sistematika Peraturan Perundang-undangan di bagian Penutup terdapat rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam peraturan kebijakan dan penetapan tidak terdapat ketentuan mengenai pengundangan karena peraturan kebijakan dan penetapan pada prinsipnya tidak diundangkan.

3. Perbedaan Prosedur Penyusunan atau Tahapan Penyusunan

Karakteristik lain yang membedakan peraturan yang merupakan peraturan perundang-undangan dan peraturan yang merupakan peraturan kebijakan dan penetapan adalah dari aspek prosedur dan tahapan pembentukan atau penyusunan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat beberapa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan,

Penyusunan peraturan kebijakan dan penetapan tidak dapat dilakukan prosedur atau tahapan pengundangan peraturan dan penetapan tersebut dalam Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara, Tambahan Berita Negara, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota, seperti halnya peraturan perundang-undangan.

D. Rangkuman

Untuk melaksanakan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, pemerintah diberi kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Kewenangan ini dikenal dengan istilah *Freies Ermessen*. Penggunaan *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku dan hanya ditujukan demi kepentingan umum. Pembentuk undang-undang dan pemerintah dapat menyusun suatu peraturan tertulis yang

mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*) sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar. Tidak semua peraturan hukum dapat dianggap sebagai peraturan mengikat umum.

Sumber wewenang peraturan perundang-undangan berasal dari aturan tertulis di atasnya (UU atau UUD), sedangkan peraturan kebijakan bersumber pada wewenang diskresi. Dari segi bentuk, format, dan sistematika, Peraturan Kebijakan memiliki karakteristik yang berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan.

Sumber kewenangan Penetapan berasal dari kewenangan eksekutif sedangkan peraturan perundang-undangan bersumber dari kewenangan eksekutif dan kewenangan legislatif baik kewenangan itu dilaksanakan secara bersama-sama maupun mandiri.

E. Latihan

1. Peserta diminta menjelaskan mengenai kewenangan berdasarkan *freise ermessen* dan syarat-syarat Diskresi
2. Peserta diminta menyebutkan mengenai unsur-unsur dalam legislasi semu.
3. Peserta diminta menjelaskan mengenai batasan dalam membuat sebuah kebijakan?
4. Peserta diminta menjelaskan apakah peraturan kebijakan termasuk dalam peraturan perundang-undangan?
5. Peserta ditugaskan menganalisis perbedaan legislasi semu, penetapan, dan peraturan perundang-undangan
6. Peserta ditugaskan untuk menganalisis dengan studi kasus efektivitas dan kekuatan mengikat peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan

BAB IV

TEKNIK PENYUSUNAN, BENTUK, DAN FUNGSI LEGISLASI SEMU (*PSEUDOWETGEVING*) DAN PENETAPAN

A. Teknik Penyusunan Legislasi Semu dan Penetapan

Teknik penyusunan dan/atau bentuk Penetapan dalam bentuk Keputusan berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa

“Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini **berlaku secara mutatis mutandis** bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua 16 Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.”

Ketentuan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Frasa “**berlaku secara mutatis mutandis**” secara gramatikal dapat dimaknai bahwa teknik penyusunan keputusan dan/atau bentuk keputusan dapat disesuaikan dengan karakter keputusan itu sendiri.

Dengan demikian tidak seluruh teknik penyusunan dan/atau bentuk peraturan perundang-undangan dapat diterapkan dalam pembuatan Keputusan. Penyesuaian tersebut dapat diterapkan sesuai dengan kebutuhan materi muatan dan karakteristik dari keputusan. Bentuk Keputusan juga mengacu pada ketentuan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas (Peraturan ANRI Nomor 5 Tahun 2021).

Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dapat diberlakukan sama dalam penyusunan bentuk-bentuk Legislasi Semu dan Penetapan, yang dalam pelaksanaan tugas instansi pemerintah lazim disebut dengan “Naskah Dinas”, antara lain:

1. teknik penyusunan bagian judul (jenis, nomor, tahun penetapan, dan nama naskah dinas);
2. teknik penyusunan alasan/pertimbangan disusunnya naskah dinas;
3. teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar hukum atau naskah dinas lain yang menjadi dasar penyusunan naskah dinas yang akan disusun;
4. teknik penyusunan bagian penutup naskah dinas (tempat dan tanggal penetapan serta pejabat yang menetapkan).

Dengan demikian selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, teknik penyusunan dan/atau bentuk serta format Legislasi Semu dan Penetapan juga mengacu pada Peraturan Perundang-undangan mengenai pedoman tata naskah dinas.

B. Bentuk Legislasi Semu dan Penetapan

Dalam praktik pelaksanaan tugas pemerintahan, bentuk Legislasi Semu cukup beragam terkait dengan kondisi kebutuhan pengaturan setiap instansi pemerintah. Namun, pada umumnya format dan nomenklatur yang dipakai untuk legislasi semu berbeda dengan Peraturan Perundang-undangan. Dalam BAB sebelumnya telah dijelaskan mengenai perbedaan bentuk peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam BAB ini menguraikan secara konseptual bentuk peraturan kebijakan yang lazim digunakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dengan mengutip pendapat pakar hukum antara lain:

1. A.Hamid S Attamimi

Bentuk formal peraturan kebijakan menyerupai atau memiliki persamaan dengan bentuk formal peraturan perundang-undangan. Dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan. (Attamimi, 1993).

2. Jimly Asshiddiqie

Dalam praktiknya di Indonesia Peraturan Kebijakan dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti:(Asshiddiqie, 2006, hal.393)

- a. Surat Edaran;
- b. Surat Perintah atau Instruksi;
- c. Pedoman Kerja atau Manual;
- d. Petunjuk Pelaksanaan (Juklak);
- e. Petunjuk Teknis (Juknis);
- f. Buku Panduan (*guide*);
- g. Kerangka Acuan atau *Term of Reference* (TOR)

3. Chakim, legislasi semu diberi bentuk misalnya (Chakim, 2016):

- a. Surat Edaran (SE);
- b. Petunjuk Pelaksana;
- c. Petunjuk Operasional atau Petunjuk Teknis;
- d. Instruksi;
- e. Pengumuman, dan lain-lainnya.

4. Bagir Manan, seperti dikutip oleh Ridwan H.R.:

salah satu ciri Peraturan Kebijaksanaan (Legislasi Semu) adalah dalam praktiknya diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni **keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan** (H.R, 2006).

Dalam pelaksanaan komunikasi kedinasan pemerintahan, susunan dan bentuk beberapa produk hukum Legislasi Semu (Peraturan Kebijakan) dan Keputusan diklasifikasikan ke dalam

bentuk naskah dinas. Mengacu Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas (Peraturan ANRI Nomor 5 Tahun 2021), mengklasifikasikan bentuk produk hukum legislasi semu dan penetapan ke dalam Naskah Dinas. Produk hukum legislasi semu berupa Surat Edaran, Instruksi, dan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan dikategorikan dalam jenis naskah dinas pengaturan, Pengumuman dikategorikan dalam naskah dinas khusus, dan Nota Dinas dalam Naskah Dinas korespondensi internal. Sedangkan produk hukum penetapan berupa keputusan dikategorikan dalam jenis naskah dinas penetapan.

Jenis, susunan, dan bentuk Naskah Dinas sesuai Peraturan ANRI Nomor 5 Tahun 2021 tersebut sebagai berikut:

1. Surat Edaran

Susunan dan bentuk Surat Edaran terdiri atas:

a. Kepala, bagian kepala surat edaran terdiri dari:

- 1) kop surat edaran yang ditandatangani sendiri atau atas nama pimpinan tertinggi lembaga menggunakan lambang negara, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
- 2) kop surat edaran yang ditandatangani oleh pejabat selain pimpinan tertinggi lembaga baik pusat maupun daerah dan sekretariat Lembaga negara menggunakan logo, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;

- 3) kata Yth., yang diikuti oleh nama pejabat yang dikirim surat edaran;
 - 4) tulisan surat edaran, yang dicantumkan di bawah lambang negara/logo lembaga, ditulis dengan huruf kapital serta nomor surat edaran di bawahnya secara simetris;
 - 5) kata tentang, yang dicantumkan di bawah kata surat edaran ditulis dengan huruf kapital secara simetris; dan
 - 6) rumusan judul surat edaran, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris di bawah kata tentang.
- b. Batang Tubuh, bagian batang tubuh surat edaran terdiri dari:
- 1) Latar belakang tentang perlunya dibuat surat edaran;
 - 2) Maksud dan tujuan dibuatnya surat edaran;
 - 3) Ruang lingkup diberlakukannya surat edaran;
 - 4) Peraturan perundang-undangan atau naskah dinas lain yang menjadi
 - 5) dasar pembuatan surat edaran; dan
 - 6) Isi edaran mengenai hal tertentu yang dianggap mendesak;
 - 7) Penutup.
- c. Kaki, bagian kaki surat edaran ditempatkan di sebelah kanan yang terdiri dari:
- 1) tempat dan tanggal penetapan;
 - 2) nama jabatan pejabat penanda tangan, yang ditulis

dengan huruf kapital, diakhiri dengan tanda baca koma;

- 3) tanda tangan pejabat penanda tangan, apabila menggunakan tanda tangan elektronik maka penempatan tanda tangan elektronik disesuaikan dengan peletakan tanda tangan pada contoh susunan dan bentuk surat edaran;
- 4) nama lengkap pejabat penanda tangan, yang ditulis dengan huruf
- 5) kapital; dan
- 6) cap dinas.

2. Instruksi

Susunan dan bentuk Instruksi terdiri atas:

a. Kepala, bagian kepala instruksi terdiri dari:

- 1) kop instruksi yang ditandatangani sendiri atau atas nama pimpinan tertinggi lembaga menggunakan lambang negara, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
- 2) kop instruksi yang ditandatangani oleh pejabat selain pimpinan tertinggi lembaga baik pusat maupun daerah dan sekretariat Lembaga negara menggunakan logo, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
- 3) kata instruksi dan nama jabatan pejabat yang menetapkan, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris;

- 4) nomor instruksi, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
- 5) kata tentang, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
- 6) judul instruksi, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris; dan
- 7) nama jabatan pejabat yang menetapkan instruksi, yang ditulis dengan huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca koma secara simetris.

b. Batang Tubuh

Bagian batang tubuh instruksi memuat substansi instruksi.

c. Kaki

- 1) Bagian kaki instruksi ditempatkan di sebelah kiri bawah, yang terdiri dari: tempat (kota sesuai dengan alamat lembaga) dan tanggal penetapan instruksi;
- 2) nama jabatan pejabat yang menetapkan, yang ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda koma;
- 3) tanda tangan pejabat yang menetapkan instruksi, apabila menggunakan tanda tangan elektronik maka penempatan tanda tangan elektronik disesuaikan dengan peletakan tanda tangan padcontoh susunan dan bentuk instruksi; dan
- 4) nama lengkap pejabat yang menandatangani, yang ditulis dengan
- 5) huruf kapital, tanpa mencantumkan gelar.

3. Pengumuman

Susunan dan bentuk pengumuman terdiri atas:

a. Kepala, bagian kepala pengumuman terdiri dari:

- 1) kop pengumuman terdiri dari logo dan nama lembaga, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
- 2) tulisan pengumuman dicantumkan di bawah logo lembaga, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris dan nomor pengumuman dicantumkan di bawahnya;
- 3) kata tentang, yang dicantumkan di bawah pengumuman ditulis dengan huruf kapital secara simetris; dan
- 4) rumusan judul pengumuman, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris di bawah tentang.

b. Batang Tubuh

Batang tubuh pengumuman hendaknya terdiri dari:

- 1) alasan tentang perlunya dibuat pengumuman;
- 2) peraturan yang menjadi dasar pembuatan pengumuman; dan
- 3) pemberitahuan tentang hal tertentu.

c. Kaki

Bagian kaki pengumuman ditempatkan di sebelah kanan, yang terdiri dari:

- 1) tempat dan tanggal penetapan;

- 2) nama jabatan pejabat yang menetapkan, yang ditulis dengan huruf awal kapital, diakhiri dengan tanda baca koma;
- 3) tanda tangan pejabat yang menetapkan, apabila menggunakan tanda tangan elektronik maka penempatan tanda tangan elektronik disesuaikan dengan peletakan tanda tangan pada contoh susunan dan bentuk pengumuman;
- 4) nama lengkap yang menandatangani, yang ditulis dengan huruf awal kapital; dan
- 5) cap dinas.

4. Nota Dinas

Susunan dan bentuk nota dinas terdiri atas:

- a. Kepala, bagian kepala nota dinas terdiri dari:
 - 1) kop nota dinas terdiri dari nama lembaga dan unit kerja yang ditulis secara simetris di tengah atas;
 - 2) kata nota dinas, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
 - 3) kata nomor, yang ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
 - 4) kata Yth., yang ditulis dengan huruf awal kapital, diikuti dengan tanda baca titik;
 - 5) kata Dari, yang ditulis dengan huruf awal kapital;
 - 6) kata Hal, yang ditulis dengan huruf awal kapital;
 - 7) kata Tanggal, yang ditulis dengan huruf awal kapital.
- b. Bagian batang tubuh nota dinas terdiri dari alinea pembuka, isi, dan penutup yang singkat, padat, dan jelas.

- c. Bagian kaki nota dinas terdiri dari tanda tangan, nama pejabat, dan tembusan (jika perlu). Apabila menggunakan tanda tangan elektronik maka penempatan tanda tangan elektronik disesuaikan dengan peletakan tanda tangan pada contoh susunan dan bentuk nota dinas.

5. Keputusan

Susunan dan bentuk keputusan terdiri atas:

- a. Kepala, bagian kepala keputusan terdiri dari:
 - 1) kop keputusan yang ditandatangani sendiri atau atas nama pimpinan tertinggi lembaga menggunakan lambang negara, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
 - 2) kop keputusan yang ditandatangani oleh pejabat selain pimpinan tertinggi lembaga baik pusat maupun daerah dan sekretariat Lembaga negara menggunakan logo, yang disertai nama lembaga dengan huruf kapital secara simetris;
 - 3) kata keputusan dan nama jabatan pejabat yang menetapkan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
 - 4) nomor keputusan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
 - 5) kata penghubung tentang, ditulis dengan huruf kapital secara simetris;
 - 6) judul keputusan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris; dan

- 7) nama jabatan pejabat yang menetapkan keputusan, ditulis dengan huruf kapital secara simetris dan diakhiri dengan tanda baca koma.
- b. Konsiderans, bagian konsiderans keputusan terdiri dari:
- 1) kata Menimbang, yaitu konsiderans yang memuat alasan/tujuan/kepentingan/pertimbangan tentang perlu ditetapkannya keputusan; dan
 - 2) kata Mengingat, yaitu konsiderans yang memuat peraturan perundang-undangan sebagai dasar pengeluaran keputusan.
- c. Diktum, bagian diktum keputusan terdiri dari:
- 1) Diktum dimulai dengan kata memutuskan yang ditulis dengan huruf kapital dan diikuti kata menetapkan di tepi kiri dengan huruf awalkapital;
 - 2) Isi kebijakan yang ditetapkan dicantumkan setelah kata menetapkanyang ditulis dengan huruf awal kapital; dan
 - 3) Untuk keperluan tertentu, keputusan dapat dilengkapi dengan salinandan petikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Batang tubuh

Sistematika dan cara penulisan bagian batang tubuh keputusan sama dengan ketentuan dalam penyusunan peraturan, tetapi isi keputusan diuraikan bukan dalam pasal-pasal, melainkan diawali dengan bilangan bertingkat/diktum kesatu, kedua, ketiga, dan seterusnya.

- e. Kaki, bagian kaki keputusan ditempatkan di sebelah kanan bawah yang terdiri dari:
 - 1) tempat dan tanggal penetapan keputusan;
 - 2) jabatan pejabat yang menetapkan, yang ditulis dengan huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca koma;
 - 3) tanda tangan pejabat yang menetapkan keputusan, apabila menggunakan tanda tangan elektronik maka penempatan tanda tangan elektronik disesuaikan dengan peletakan tanda tangan pada contoh susunan dan bentuk keputusan; dan
 - 4) nama lengkap pejabat yang menandatangani keputusan, yang ditulis dengan huruf kapital, tanpa mencantumkan gelar.

C. Fungsi Legislasi Semu dan Penetapan

Berikut ini merupakan beberapa contoh bentuk serta fungsi Legislasi Semu dan Penetapan yang sering digunakan dalam instansi pemerintah, sebagai berikut:

1. Surat Edaran

Surat Edaran biasanya digunakan oleh seorang pejabat (Menteri atau Direktur Jenderal) untuk memberitahukan kepada jajaran di bawahnya mengenai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Peraturan ANRI Nomor 5 Tahun 2021, diatur bahwa Surat Edaran merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang

dianggap penting dan mendesak. Surat Edaran ditetapkan oleh pimpinan tertinggi namun dapat didelegasikan kepada pejabat yang ditunjuk sesuai dengan kewenangannya.

Contoh 1:

Di lingkungan perpajakan (sebelum lahirnya Undang- Undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan yang baru) banyak terdapat Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak, yang mengatur berbagai persoalan teknis perpajakan (Zafrullah Salim: 2011).

Contoh 2:

Di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM, dapat dikemukakan adanya Surat Edaran Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum yang mengatur tentang tata cara pendaftaran fidusia sebagai pedoman bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam memberikan pelayanan publik mengenai pendaftaran akta jaminan fidusia. (Zafrullah Salim: 2011)

Contoh 3:

Surat Edaran Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengenai petunjuk pelaksanaan bagi tim penilai pusat, tim penilai direktorat jenderal Peraturan perundang-undangan, tim penilai instansi, tim penilai kantor wilayah, tim penilai provinsi, tim penilai kabupaten/kota terkait Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Contoh 4:

Surat Edaran Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi mengenai pelaksanaan Ujian Sekolah dan

peniadaan Ujian Nasional dan Ujian Kesetaraan dalam masa darurat penyebaran Corona Virus Disease (COVID-19)

2. Petunjuk Pelaksanaan

Petunjuk Pelaksanaan dikeluarkan oleh pejabat sebagai pedoman bagi bawahan untuk melaksanakan peraturan tertentu yang termasuk dalam tugas pokok dan fungsinya.

3. Petunjuk Teknis

Petunjuk Operasional atau Petunjuk Teknis memuat berbagai cara teknis administratif dan operasional mengenai tugas tertentu.

4. Instruksi

Instruksi dikeluarkan oleh pimpinan yang bersifat perintah untuk menjalankan tugas tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Peraturan ANRI Nomor 5 Tahun 2021, diatur bahwa Instruksi merupakan Naskah Dinas yang memuat perintah berupa petunjuk/arahan teknis tentang pelaksanaan suatu kebijakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Instruksi dapat ditetapkan oleh Menteri dan Kepala Lembaga, pejabat yang diberikan kewenangan pada Lembaga Negara, Kepala Daerah atau pejabat yang diberikan kewenangan pada Pemerintah Daerah.

5. Pengumuman

Pengumuman antara lain berisi informasi yang diperlukan bagi masyarakat yang berkepentingan mengenai suatu pelayanan publik yang disediakan oleh instansi pemerintah.

6. Keputusan

Keputusan merupakan contoh penetapan. Keputusan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, memuat kebijakan yang bersifat menetapkan, tidak bersifat mengatur, dan merupakan pelaksanaan kegiatan, yang digunakan untuk:

- a. menetapkan/ mengubah status kepegawaian/ personal/ keanggotaan/ material/ peristiwa;
- b. menetapkan/ mengubah/ membubarkan suatu kepanitiaan/ tim; dan/atau
- c. menetapkan pelimpahan wewenang.

Dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Keputusan terdiri atas Keputusan yang bersifat:

- a. konstitutif; atau
- b. deklaratif.

Keputusan yang bersifat **deklaratif** menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.

Keputusan yang bersifat **konstitutif** adalah Keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan.

Keputusan yang bersifat **deklaratif** adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, juga diatur bahwa Pejabat dan/

atau Badan Pemerintahan dapat membuat Keputusan berbentuk **Elektronis**. Keputusan berbentuk Elektronik wajib dibuat atau disampaikan apabila Keputusan tidak dibuat atau tidak disampaikan secara tertulis. Keputusan berbentuk Elektronik berkekuatan hukum sama dengan Keputusan yang tertulis dan berlaku sejak diterimanya Keputusan tersebut oleh pihak yang bersangkutan. Jika Keputusan dalam bentuk tertulis tidak disampaikan, maka yang berlaku adalah Keputusan dalam bentuk elektronik. Dalam hal terdapat perbedaan antara Keputusan dalam bentuk elektronik dan Keputusan dalam bentuk tertulis, yang berlaku adalah Keputusan dalam bentuk tertulis. Keputusan yang mengakibatkan pembebanan keuangan negara wajib dibuat dalam bentuk tertulis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Peraturan ANRI Nomor 5 Tahun 2021, Keputusan merupakan penetapan tertulis yang ditetapkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pejabat yang berwenang menetapkan dan menandatangani keputusan adalah pimpinan tertinggi atau pejabat lain yang menerima pendelegasian wewenang.

D. Rangkuman

Teknik penyusunan dan/atau bentuk Penetapan dalam bentuk Keputusan secara mutatis mutandis memedomani teknik penyusunan dan/atau bentuk Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan mengacu ketentuan Pasal 97 dan Lampiran II Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan namun dengan perubahan atau penyesuaian seperlunya disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik keputusan itu sendiri. Meskipun jenis, susunan, dan bentuk Legislasi Semu dan Penetapan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan cukup beragam terkait dengan kondisi di setiap instansi pemerintah, namun selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bentuk serta format Legislasi Semu dan Penetapan juga mengacu pada Peraturan Perundang-undangan mengenai pedoman tata naskah dinas yaitu Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas.

E. Latihan/Diskusi

Peserta diminta membuat ulasan mengenai contoh bentuk Legislasi Semu dan Penetapan yang dibuat dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan pada instansinya. Kemudian Peserta diminta mendiskusikan mengenai teknik penyusunan dan/atau bentuk materi muatan Surat Edaran, Instruksi dan Keputusan tersebut.

BAB V

PROSES PENYUSUNAN LEGISLASI SEMU DAN PENETAPAN

A. Proses Penyusunan Legislasi Semu

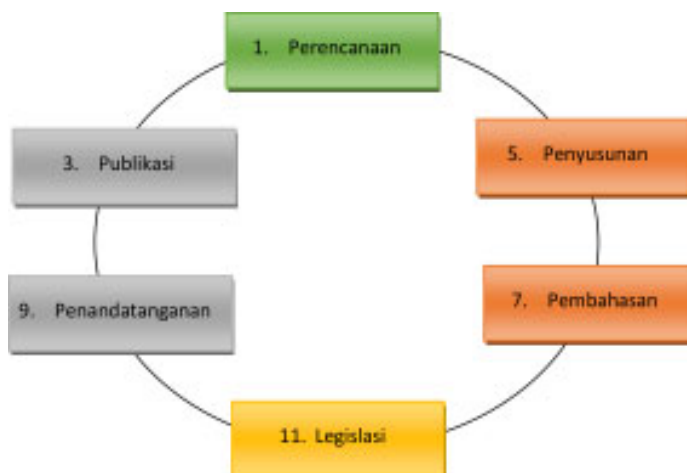
Berbeda dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mempunyai prosedur, metode baku, dan tahapan dalam pembentukannya, penyusunan Legislasi Semu (*pseudo wetgeving*) atau yang dikenal juga dengan nomenklatur Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) tidak mempunyai proses dan tahapan yang baku dalam penyusunannya. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat tahapan pembentukan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan).

Sedangkan dalam praktik proses penyusunan legislasi semu, peraturan kebijakan diterapkan secara berbeda sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintahan di masing-masing instansi. Namun meskipun proses penyusunan peraturan kebijakan tidak mempunyai metode dan tahapan baku dalam proses penyusunan legislasi semu, peraturan kebijakan hendaknya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene bginselen Van Beoorlijk*).

Proses penyusunan legislasi semu dan penetapan dapat memedomani tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan karakter peraturan kebijakan. Namun tidak sepenuhnya proses dan teknik penyusunan dan/atau tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diterapkan secara menyeluruh dalam pembuatan peraturan kebijakan dan penetapan. Dalam hal ini karena peraturan kebijakan materi muatannya bersifat internal dan tidak mengikat secara umum maka tahapan pengundangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilakukan atau tidak dapat menjadi bagian dari tahapan penyusunan peraturan kebijakan dan penetapan. Pengundangan merupakan tahapan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan). Penjelasan Pasal 81 ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa *“Dengan diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya”*. Yang dimaksud dengan lembaran resmi yang dimaksud di dalam ketentuan Pasal 81 terdiri dari 7 jenis yakni a. Lembaran Negara Republik Indonesia, b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, c. Berita Negara Republik Indonesia, d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, e. Lembaran Daerah, f. Tambahan Lembaran Daerah, atau g. Berita Daerah.

Ketentuan perintah pengundangan peraturan perundangan-undangan ini merupakan penerapan asas fiksi hukum (penjelasan asas fiksi hukum dapat dilihat di *glosarium*).

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, proses penyusunan legislasi semu, peraturan kebijakan dapat dibuat dalam bentuk standar operasional prosedur dengan mencakup tahapan:



B. Proses Penyusunan Penetapan

Dalam proses penyusunan penetapan (*beschikking*) yang dikenal dengan produk hukum “keputusan/ketetapan” pada prinsipnya harus sesuai dengan kewenangan dari badan/pejabat bersangkutan dengan mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu dalam penyusunan penetapan, badan/pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*). Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menentukan bahwa: (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang

menyalahgunakan Wewenang. (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, larangan melampaui Wewenang; larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang.

Mengutip pendapat Prajudi Atmosudirdjo bahwa pada prinsipnya terdapat tiga asas hukum yang menjadi landasan pijak dalam membuat keputusan tata usaha negara (Atmosudirdjo, 1981, hal. 85) yakni:

1. Asas Yuridisitas (*Rechtmatigheid*) artinya bahwa keputusan pemerintah maupun administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatig overherdsdaad*)
2. Asas Legalitas (*Wetmatigheid*) artinya bahwa suatu keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.
3. Asas Diskresi (*Discretie, Freies Ermessen*) artinya bahwa pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada pengaturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas Yuridiktas dan asas Legalitas.

Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, proses penyusunan penetapan atau keputusan wajib disusun dalam bentuk standar operasional prosedur (SOP). Sesuai ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa Pejabat Pemerintahan sesuai dengan kewenangannya wajib menyusun dan melaksanakan pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan Keputusan. Kemudian dalam ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal

49 mengatur bahwa dimaksud pada ayat (1) tertuang dalam pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan Keputusan pada setiap unit kerja pemerintahan. Kemudian pedoman umum SOP tersebut wajib diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada publik melalui media cetak, media elektronik, dan media lainnya.

Untuk menghindari potensi peraturan kebijakan melampaui batas kewenangan dan kebebasan bertindak dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka dalam proses penyusunan legislasi semu, peraturan kebijakan harus tetap berada dalam kerangka kewenangan berdasarkan *Freies Ermessen* dengan memperhatikan asas-asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AUPB) dan asas-asas umum penyelenggaraan negara. Secara normatif, AUPB yang dimaksud meliputi asas kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik (Pasal 10 UU AP). Asas-asas umum penyelenggaraan negara negara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme meliputi, Asas Kepastian Hukum; Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Asas Kepentingan Umum; Asas Keterbukaan; Asas Proporsionalitas; Asas Profesionalitas; dan Asas Akuntabilitas.

C. Rangkuman

Proses penyusunan legislasi semu, peraturan kebijakan, dan penetapan mempunyai karakteristik dan tahapan tersendiri yang cenderung tidak sama dengan proses pembentukan peraturan

perundang-undangan. Salah satunya tidak melalui tahapan pengundangan. Hal ini merupakan konsekuensi dan relevansi dengan aspek materi muatan dan daya mengikat peraturan kebijakan dan penetapan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Materi muatan peraturan kebijakan dan penetapan berkaitan dengan kewenangan membuat keputusan dalam konteks *beschikking* dan kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur secara umum dan konteks luas serta memuat sanksi pemaksa yang dapat berupa sanksi administratif dan/atau sanksi pidana jika terjadi pelanggaran. Proses penyusunan legislasi semu dapat dibuat dalam bentuk SOP sedangkan dalam proses penyusunan penetapan sesuai dengan UU AP badan/pejabat pemerintah wajib menyusun pedoman umum SOP pembuatan penetapan atau keputusan.

Meskipun kedudukan legislasi semu, peraturan kebijakan dalam sistem hukum Indonesia tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun proses penyusunan dan materi muatan legislasi semu, peraturan kebijakan dan penetapan harus tetap berada dalam kerangka kewenangan *freie ermessen* dengan memperhatikan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan asas-asas umum penyelenggaraan negara serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

D. Latihan

Peserta mendiskusikan secara kelompok karakteristik proses penyusunan legislasi semu atau peraturan kebijakan dan penetapan.

BAB VI

LEGISLASI SEMU DAN PENETAPAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

A. Peran Legislasi Semu dan Penetapan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Legislasi Semu memiliki peran penting dalam birokrasi pemerintahan dimanapun di dunia ini, termasuk di Indonesia. Legislasi Semu merupakan salah satu bentuk dari instrumen hukum publik yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan secara efektif dan efisien.

Dalam konteks negara hukum, penyelenggaraan urusan pemerintahan didasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Sesuai dengan asas legalitas (*wetmatigheid van het berstuur*) setiap tindakan hukum pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan sumber kewenangan harus didasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan Administrasi pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Namun dalam praktik asas legalitas tidak dapat dilaksanakan secara absolut. Diskresi atau *Freies Ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*).

Sehingga diperlukan diskresi sebagai dasar kewenangan bertindak Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk membentuk legislasi semu, peraturan kebijakan.

Penjelasan lain mengenai peran Legislasi Semu dikemukakan oleh I.C van der Vlies dalam buku *Handboek Wetgeving* bahwa fenomena peraturan kebijakan atau yang disebut juga dengan *pseudo legislation* dikaitkan dengan fungsi pelayanan publik. Jika norma hukum dalam peraturan perundang-undangan tidak jelas atau samar mengaturnya terkadang menimbulkan konsekuensi adanya interpretasi secara berbeda dari pejabat publik dalam menafsirkan norma hukum yang samar tersebut salah satunya dengan menerbitkan surat edaran yang memuat bagaimana norma hukum atau undang-undang itu dilaksanakan. Dalam kasus tersebut Surat edaran yang pada awalnya bersifat internal untuk dipatuhi pegawai dan pejabat di instansi yang bersangkutan setelah diberlakukan berada pada level yang sama dengan peraturan menteri yang ditujukan kepada seluruh masyarakat umum. (1987, hal. 142)

Adanya kekosongan hukum atau norma samar dalam suatu undang-undang menimbulkan interpretasi berbeda sehingga pada akhirnya berimplikasi pada pembentukan peraturan kebijakan yang cenderung tidak ideal sebagai contoh kasus peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran. Dalam praktiknya, peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran dibutuhkan untuk efektivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Namun dalam implementasinya cenderung lebih ditakuti atau ditaati daripada peraturan perundang-undangan. Misalnya, Direktur Jenderal dapat saja mengeluarkan surat edaran ke seluruh

jajarannya di seluruh Indonesia. Meskipun surat edaran itu, misalnya tidak linier dengan ketentuan undang-undang, namun dalam praktik terkadang surat edaran tersebut lebih dipedomani daripada undang-undang.

Oleh karena itu, meskipun dasar penerbitan Legislasi Semu adalah kewenangan diskresioner (*discretionary power*) atau *Freies Ermessen*, namun dalam kerangka negara hukum tidaklah berarti kewenangan *freise ermessen* tersebut dapat digunakan tanpa batas.

Pertimbangan untuk membentuk Legislasi Semu oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan haruslah benar-benar cermat karena keadaan mendesak yang mengharuskan pemerintah segera mengeluarkan sebuah *legislasi (aturan)*, karena tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang dapat dipakai oleh pemerintah sebagai dasar perbuatan hukum pemerintah yang hendak dilakukan.

Pembatasan penyusunan Peraturan Kebijakan menurut Ann Seidman: (Seidman Ann, 2002, p. 374)

1. Adanya batas kewenangan yang diberikan dalam undang-undang utama pada instansi yang membentuk peraturan;
2. Pembentukan peraturan tidak dibenarkan adanya pertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
3. Adanya keharusan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan dalam hukum administrasi negara.

Dengan demikian, syarat-syarat Legislasi Semu adalah:

1. Substansi Legislasi Semu tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan;
2. Legislasi Semu dibentuk dalam keadaan mendesak, karena pemerintah memerlukan suatu peraturan untuk menjalankan tugas umum pemerintahan;
3. Legislasi Semu dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral.

Berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan:

- (1) Syarat sahnya Penetapan berbentuk Keputusan sesuai meliputi:
 1. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 2. dibuat sesuai prosedur; dan
 3. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.
- (2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Syarat lain menurut pendapat pakar hukum

Sebagai contoh dari substansi Legislasi Semu dapat disebutkan hal-hal sebagai berikut: (Zafrullah Salim, 2011)

1. Direktorat Jenderal Imigrasi mengeluarkan pengumuman bagi calon mahasiswa Akademi Keimigrasian tentang salah satu syarat bahwa calon mahasiswa tinggi badannya paling kurang 165 cm.

2. Menteri Hukum dan HAM menetapkan bahwa seorang pegawai negeri berusia 55 tahun tidak dapat dipromosikan lagi dari eselon III untuk menduduki jabatan eselon II B dan II A.
3. Menteri Hukum dan HAM mengharuskan calon pejabat yang akan menduduki jabatan eselon II A harus pernah bertugas di daerah;
4. Kapolri memerintahkan kepada segenap jajaran polisi untuk melakukan pemeriksaan terhadap pawai peserta unjuk rasa dan menindak mereka yang membawa senjata tajam, dan melarang pawai diadakan di lokasi yang berdekatan dengan kawasan vital (istana, gedung DPR/DPRD, dan lain-lain).

Contoh substansi Penetapan atau Keputusan antara lain:

1. Menteri Hukum dan HAM menetapkan klasifikasi Lembaga Pemasyarakatan
2. Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi menetapkan persyaratan terhadap calon mahasiswa yang akan memasuki perguruan tinggi (misalnya lulus Ujian Masuk Bersama).
3. Menteri Hukum dan HAM menetapkan pengangkatan seseorang menjadi Pegawai Negeri Sipil
4. Menteri Hukum dan HAM menetapkan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil ke dalam Jabatan Fungsional tertentu.

B. Kedudukan Legislasi Semu dan Penetapan dalam Sistem Hukum

1. Kedudukan dan Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan

Pertanyaan mendasar sejauh mana kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan. Penjelasan atas pertanyaan tersebut masih terdapat diskursus dan belum ada kesatuan pandang di antara pakar hukum. Menurut **Bagir Manan**, aturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara. (Manan & Magnar, 1997, hal. 136). Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.

Sejalan dengan pemikiran Bagir Manan, Philipus M. Hadjon menggolongkan peraturan kebijakan bukan sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung namun mempunyai relevansi hukum. Tidak mengikatnya peraturan kebijakan merupakan implikasi dari kedudukannya yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan. (Hadjon et.al, 2002, hal. 153).

Pendapat lain dikemukakan oleh Hamid Attamimi (1993) bahwa aturan kebijakan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena aturan kebijakan tersebut tidak dapat berbuat lain, kecuali mengikutinya. Kedudukan legislasi semu, peraturan kebijakan dalam sistem hukum

Indonesia tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Kedudukan dan Kekuatan Mengikat Penetapan

Penetapan tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga tidak tercantum kedudukan Keputusan secara eksplisit. Namun demikian, kedudukan Keputusan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan sangat dibutuhkan manakala peraturan perundang-undangan yang ada belum atau tidak cukup mengatur atau norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut masih general abstrak sehingga memerlukan instrumen hukum yang memuat materi/hal-hal yang bersifat teknis administratif untuk menerjemahkan atau menjabarkan secara operasional salah satunya melalui penyusunan keputusan.

C. Rangkuman

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis terkadang mengandung norma yang sama atau bahkan cenderung samar dalam penafsirannya dan menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda. Sehingga untuk mengatasi perbedaan penafsiran atas ketentuan peraturan perundang-undangan maka keberadaan peraturan kebijakan dan penetapan menempati peran penting berdasarkan kebebasan bertindak sebagai instrumen hukum

untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dari segi kekuatan mengikat, bentuk peraturan kebijakan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mempunyai relevansi hukum.

Meskipun kewenangan pembuatan peraturan kebijakan melekat atau *inheren* pada organ dan pejabat pemerintahan (*inherent aan het bestuur*), namun bukan berarti kewenangan tersebut dapat digunakan secara sewenang-wenang (*detournement de pouvoir*) atau dilakukan secara melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).

D. Latihan

1. Peserta ditugaskan menjelaskan asas-asas dalam penyusunan legislasi semu, peraturan kebijakan dan penetapan.
2. Peserta ditugaskan menjelaskan syarat-syarat Legislasi Semu dan Penetapan
3. Peserta ditugaskan untuk menjelaskan kedudukan peraturan kebijakan dan penetapan dalam sistem hukum Indonesia, kekuatan mengikat peraturan kebijakan dan penetapan dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan.
4. Peserta ditugaskan untuk menganalisis kedudukan salah satu peraturan kebijakan yang lazim digunakan (misalnya. Surat Edaran, Instruksi) dan mendiskusikan bagaimana kedudukan, kekuatan berlakunya, dan efektivitas peraturan kebijakan tersebut dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

BAB VII PENUTUP

A. Simpulan

Dalam sistem hukum di Indonesia, substansi hukum merupakan salah satu unsur dalam sistem hukum nasional berupa keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Asas hukum, norma hukum dan aturan hukum yang tertulis tidak hanya dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan tetapi juga terdapat dalam peraturan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kewenangan diskresioner (*discretionary power*) atau asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*).

Dalam administrasi pemerintahan, legislasi semu atau peraturan kebijakan tersebut digunakan sebagai instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Terhadap pelanggaran legislasi semu atau aturan kebijakan, merujuk pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diselenggarakan melalui peradilan tata usaha negara.

Legislasi Semu atau Peraturan Kebijakan bukan termasuk peraturan perundang-undangan, sehingga mekanisme pengujiannya pun tidak dapat disamakan dengan mekanisme pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Legislasi Semu atau Peraturan Kebijakan tidak dapat diuji secara

wetmatigheid, karena tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membentuk Legislasi Semu tersebut. Pengujian terhadap Legislasi Semu atau Peraturan Kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* yang mendasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang layak (AUPB).

B. Dukungan Belajar Peserta

Pengajar melakukan pengembangan materi terhadap pokok-pokok materi yang telah ditentukan dengan memberikan penjelasan dan contoh-contoh kepada peserta. Pengajar juga dapat melakukan simulasi dan pelatihan.

C. Tindak Lanjut

Peserta harus membaca pokok-pokok materi yang terdapat dalam modul ini dan juga disarankan untuk membaca buku-buku pendukung lainnya. Selain itu, untuk dapat memahami materi yang disampaikan oleh Pengajar, peserta juga wajib mengerjakan tugas-tugas yang diberikan oleh Pengajar.

Tugas yang diberikan kepada Peserta dapat berupa tugas mandiri atau kelompok berupa diskusi maupun praktik penyusunan Legislasi Semu dan Penetapan.

D. Penilaian Peserta

Pengajar secara objektif memberikan evaluasi dan penilaian terhadap peserta berdasarkan aspek-aspek:

1. sikap peserta pada saat proses pembelajaran;
2. tugas-tugas yang dilakukan oleh peserta

PETUNJUK LATIHAN, TUGAS, DAN PENILAIAN PESERTA

A. Latihan

Latihan ditujukan untuk mengeksplorasi pemahaman peserta dan menggali pemikiran kritis peserta mengenai materi Legislasi Semu dan Penetapan. Bentuk Latihan tersebut dapat mencakup:

1. Peserta ditugaskan untuk menyusun salah satu bentuk Legislasi Semu atau Penetapan (perorangan atau kelompok).
2. Peserta ditugaskan untuk melakukan kegiatan diskusi. Diskusi pembelajaran kepada peserta ditekankan dengan berbasis kepada permasalahan dan perumusan solusi (*problem solving base learning*).
3. Peserta ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan praktik menyusun salah satu bentuk Legislasi Semu atau Penetapan secara kelompok. Peserta mempresentasikan hasil penyusunan tersebut disertai dengan argumentasi hukum dan peserta lain menyimak serta memberikan pertanyaan (*feedback*), masukan atas hasil praktik peserta lain.
4. Peserta diminta untuk melakukan analisis kasus dalam rangka penyusunan Legislasi Semu dan Penetapan, mencari bahan atau referensi secara mandiri/kelompok, mendiskusikan, mempresentasikan hasil diskusi secara kelompok maupun secara perorangan.

5. Peserta diberikan tugas kelompok/ diskusi pada setiap kegiatan pembelajaran. Tugas kelompok ini bertujuan untuk melatih argumentasi dan kolaborasi kerja tim di dalam penugasan secara berkelompok.

Diskusi kelompok peserta dilakukan pada saat pembelajaran, dan kelompok mempresentasikan argumentasinya kepada kelompok lain dan membuka kesempatan untuk menerima tanggapan dan menanggapi tanggapan yang disampaikan.

B. Tugas

Peserta akan diberikan tugas seputar permasalahan Legislasi Semu dan Penetapan sesuai dengan materi yang telah dipelajari peserta. Tugas dapat diberikan dalam bentuk Tugas Jurnal Pembelajaran Harian atau Tugas Karya Tulis.

Tugas Jurnal Pembelajaran Harian

Pemberian tugas kepada peserta dapat diberikan terkait dengan tugas menyusun jurnal pembelajaran harian yang berisi rangkuman materi, yang disusun perorangan, atau tugas terkait dengan kasus yang diberikan oleh pengajar untuk dilakukan analisis baik oleh perorangan atau kelompok.

Tugas terdiri atas 2 (dua) penugasan, yaitu Tugas Mandiri dan Tugas Kelompok. Tugas yang disusun wajib dikerjakan oleh peserta, dan setiap peserta yang tidak mengumpulkan tugas menjadi bahan evaluasi bagi pengajar terhadap peserta.

1. Tugas Mandiri:

Pada tugas mandiri peserta diminta untuk menyusun essay singkat tanggapan mengenai.

- a. Pengertian Legislasi Semu;
- b. perbedaan Legislasi Semu dengan Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan
- c. jenis-jenis Legislasi Semu;
- d. kedudukan Legislasi Semu dalam sistem hukum di Indonesia.

Esay singkat adalah responsi mengenai Legislasi Semu atau Penetapan terkait dengan tema dalam sub pembelajaran.

Esay singkat disusun dengan jumlah halaman maksimal 3 lembar A4, tidak menggunakan halaman sampul.

Standar penulisan: Arial 12, jumlah spasi 1,5 spasi, dan mencantumkan sumber penulisan.

Tugas dikumpulkan pada saat akhir pembelajaran materi modul Legislasi Semu atau Penetapan.

Tugas yang disusun wajib dikerjakan oleh peserta, dan setiap peserta yang tidak mengumpulkan tugas menjadi bahan evaluasi bagi pengajar terhadap peserta.

2. Tugas Kelompok

Peserta akan diberikan tugas kelompok/ diskusi pada setiap kegiatan pembelajaran. Tugas kelompok ini bertujuan untuk melatih argumentasi dan kolaborasi kerja tim di dalam penugasan secara berkelompok. Diskusi kelompok peserta

dilakukan pada saat pembelajaran, dan kelompok mempresentasikan argumentasinya kepada kelompok lain dan membuka kesempatan untuk menerima tanggapan dan menanggapi tanggapan yang disampaikan.

Tugas kelompok mendiskusikan terkait:

- a. Kewenangan pembuatan Legislasi Semu
- b. Kedudukan Legislasi Semu dalam sistem hukum di Indonesia.
- c. Implikasi Legislasi Semu; atau
- d. Tugas lainnya yang diberikan oleh pengajar sesuai dengan konteks Legislasi Semu atau Penetapan.

C. Kuis dan Penilaian

Kuis dapat dilakukan pada saat sesi pembelajaran dengan mengedepankan pemahaman kepada peserta. Selain kuis, pengajar juga dapat menggunakan tugas-tugas dalam kegiatan pembelajaran di kelas untuk mengukur pemahaman peserta terhadap materi Legislasi Semu atau Penetapan dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Bahan yang diujikan dan diberikan penilaian komponennya adalah:

- a. Tes formatif pembelajaran
Tugas formatif adalah kuis pada akhir pembelajaran modul.
- b. Tugas essay/ review materi
- c. Tugas kelompok dan keaktifan

Pengetahuan: ujian tertulis pada pelaksanaan proses pembelajaran setelah selesai pembelajaran modul dengan menggunakan metode kuis.

Keterampilan: peserta akan diminta untuk menyusun essay terkait dengan Legislasi Semu dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, dimana peserta akan menyusun karya tulis singkat yang berisi analisis dan argumentasi terhadap masalah Legislasi Semu dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Sikap: sikap peserta akan dinilai oleh pengajar dan fasilitator pada setiap proses pembelajaran dan diskusi kelompok.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggraini, Jum, 2012. Hukum Administrasi Negara, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal 40.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006, Perihal Undang-Undang (Jakarta, konstitusi press,)
- Belinfante, A.D., *Kort Begrip van het Administratief Recht*, terjemah, Boerhanoeddin Soetan Batoeah, Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara, Cetakan Pertama, Jakarta: Binacipta, 1983.
- Hadjon, Philipus M., et.al. 2002. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- H.R. Ridwan, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Raja Grafindo, 2014.
- Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I, Cetakan Keenam, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 102.
- Latief, Abdul. 2005. Hukum dan PeraturanKebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: UII Press.
- Marbun, SF. & Moh. Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta, Liberty, Yogyakarta, 2004
- Mr. van der Vlies, I.C., 1987, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle,
- Muchsan, 2007, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Cetakan Keempat, Yogyakarta, Liberty.

Seidman Ann, R. B. (2002). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis; Sebuah Panduan untuk pembuat Rancangan Undang-Undang terjemahan ELIPS*. Jakarta: ELIPS.

Jurnal

Fitriani Ahlan Sjarif, 2021, Surat Edaran sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid, Jurnal Hukum dan Pembangunan

Imanuel W. Nalle, Victor, 2013, Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan, Jurnal Yudisial.

Penelitian

Lukman, Marcus, 1996, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rancana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Materi Hukum Tertulis Nasional (Suatu Studi di Provinsi Kalimantan Barat Pembangunan lima tahun III, IV dan V), Disertasi di Universitas Padjadjaran Bandung, 205.

Naskah Pidato

Attamimi, A. Hamid S., "Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)", Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, diselenggarakan pada hari Senin tanggal 20 September 1993 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Makalah

Chakim, M. Lutfi, *Pseudowetgeving*, Majalah Konstitusi edisi Juni 2016

Laica Marzuki, "Peraturan Kebijaksanaan (Beleidregel): Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan", disajikan pada penataran hukum nasional hukum acara dan hukum administrasi

negara, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tanggal 26 – 31 Agustus 1996 di Ujung Pandang.

Sidharta, Kebingungan antara Peraturan, Keputusan, dan Surat Keputusan, 2017, diakses 14 April 2022 dari <https://business-law.binus.ac.id/2017/10/09/kebingungan-antara-peraturan-keputusan-dan-surat-keputusan/>

Majalah

Manan, Bagir. 2008, Majalah Hukum Varia Peradilan, Jakarta, Mahkamah Agung RI, hal.14

Website

Zafrullah Salim, Legislasi Semu (*Pseudowetgeving*), 2011 diakses dari situs Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1299:legislasi-semu-pseudowetgeving&catid=100&Itemid=180

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas

GLOSARIUM

A. Diskresi

Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Kewenangan diskresi seringkali terbit manakala suatu program pemerintah tidak berjalan optimal dan mengarah kepada stagnasi akibat dari peraturan yang berlaku tidak lengkap atau tidak jelas.

B. *Founding Father*

Dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai “Bapak Pendiri” atau “Bapak Bangsa”. Bapak Bangsa Indonesia atau sering disebut sebagai “*The Founding Fathers*” adalah julukan bagi 68 orang tokoh Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa Indonesia dari penjajahan bangsa asing dan berperan dalam perumusan bentuk atau format negara yang akan dikelola setelah kemerdekaan. Mereka berasal dari berbagai macam latar belakang pendidikan, agama, daerah, dan suku/etnis yang ada di Indonesia. Mereka dianggap sebagai manusia-manusia yang unggul dalam pemikiran, visi, dan intelektualisme. Diantara para tokoh tersebut antara lain adalah ejaohnya, ada ahli yang mengelompokkan mereka menjadi empat, yaitu kelompok Soekarno, Moh. Hatta, Soepomo, dan Mohammad Yamin.

C. *Policy*

Dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai istilah “aturan kebijakan” atau “peraturan kebijaksanaan”. Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia, Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

D. *Trias Politica*

Trias Politica berasal dari bahasa Yunani yang artinya politik tiga serangkai. Sederhananya, Trias Politica adalah konsep politik yang berarti pemisahan kekuasaan. Konsep Trias Politica pertama kali dikemukakan oleh John Locke, seorang filsuf Inggris yang kemudian dikembangkan oleh Montesquieu dalam bukunya yang berjudul “*L’Esprit des Lois*”. Konsep ini juga diterapkan di Indonesia melalui prinsip pembagian kekuasaan pemerintahan negara menjadi 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

E. *Asas Ius Curia Novit*

Memandang bahwa setiap hakim tahu akan hukum sehingga harus mengadili setiap perkara yang diajukan kepadanya. Prinsip ini memandang bahwa “hakim tahu akan hukumnya” (*the court knows the law*). Karena itu, kewajiban seorang hakimlah yang menentukan hukum apa yang harus diberlakukan terhadap kasus tertentu dan bagaimana penerapannya. Asas ini telah lama dikenal dalam sistem *Civil Law* sehingga para pihak bersengketa tidak perlu mendalilkan atau membuktikan hukum yang berlaku untuk kasus mereka karena hakim dipandang tahu akan hukumnya.

F. Asas spesialisasi

Asas spesialisasi ini mengandung arti bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang akan dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang.

G. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Asas yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Badan/Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

H. Asas Fiksi Hukum

Asas yang menyatakan bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan maka setiap orang dianggap tahu (*presumption iures de iure*). Ketentuan tersebut berlaku mengikat sehingga ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan atau memaafkannya dari tuntutan hukum (*ignorantia jurist non excusat*).

I. Kekosongan hukum

Suatu kondisi dimana peraturan perundang-undangan tidak mampu atau tidak lengkap dalam mengakomodir peristiwa hukum atau tuntutan hukum yang ada pada masyarakat.

J. Naskah Dinas

Naskah dinas merupakan informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan/atau diterima oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Lembaga Negara dan Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan.

K. Mutatis Mutandis

Berlaku ketentuan yang sama namun dengan perubahan yang diperlukan. Istilah dari bahasa Latin yang kurang lebih dimaknai” dengan perubahan yang diperlukan yang telah dibuat atau dengan pertimbangan perbedaan masing-masing.

Menurut Black Law’s Dictionary *‘Mutatis mutandis’ translates to ‘all necessary changes having been made’ or ‘with the necessary changes’. The phrase mutatis mutandis indicates that whilst it may be necessary to make some changes to take account of different situations, the main point remains the same.* (Mutatis Mutandis diterjemahkan “untuk seluruh perubahan yang diperlukan telah dibuat atau dengan perubahan yang diperlukan. Frasa Mutatis Mutandis mengindikasikan bahwa dimungkinkan untuk membuat beberapa perubahan untuk menyesuaikan dengan situasi yang berbeda, namun esensi utama tetap sama”.)

