

PENGUJIAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

Firdaus Arifin

Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Besar NO. 68 Bandung 409261, Email: firdaus.arifin@unpas.ac.id

ABSTRAK

Peraturan kebijakan adalah instrumen pemerintahan atau sarana yang dipakai pemerintah termasuk pejabat administrasi negara di ramah peradilan pidana dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan tindakan yudisial lainnya. Eksistensi peraturan tersebut menjadi konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas-tugas yang luas, yakni supaya terwujudnya kesejahteraan masyarakat berdasarkan tujuan kesejahteraan tersebut. Namun seiring berkembangnya peraturan kebijakan yang awalnya diperlukan ataupun dimaksudkan untuk melaksanakan tugas pemerintah, justru pada pelaksanaannya sangat melekat pada masalah permasalahan terhadap norma-norma hukum lainnya ataupun persoalan hukum yang lain. Tulisan ini ingin menjawab satu pertanyaan penting, yakni; “Apakah yang menjadi dasar bertindak pemerintah untuk menerbitkan peraturan kebijakan dan mengapa secara teori dan praktik peraturan kebijakan tidak bisa masuk kategori selaku peraturan perundang-undangan?”. Kesimpulan yang dapat ditarik dari tulisan ini adalah terkait “ruang gerak” yang besar yang dimiliki oleh pemerintah dan pejabatan di lingkungan yudisial untuk membentuk peraturan kebijakan. Untuk itu perlu rekomendasi kepada MA dalam menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung yang membahas teknis beracara terkait pengujian peraturan kebijakan. Melimpahkan kewenangan pengujian peraturan kebijakan menjadi wewenang PT TUN (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara) adalah langkah yang strategis yang dapat dikembangkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Kata Kunci: Pengujian, Peraturan Kebijakan, Regulasi, Pertentangan Norma, Administrasi Pemerintahan.

ABSTRACT

The policy regulation is one of the government instruments or tools and means used by the government, including state administration officials in criminal justice in carrying out government tasks and other judicial actions. The existence of this policy regulation is a consequence of the welfare law state which imposes a very broad task, namely for the attainment of the people's welfare in accordance with the objectives of the welfare state itself. However, in the development of policy regulations that were originally intended and needed in carrying out governmental duties, in fact their implementation cannot be separated from the problems of conflicts with other legal norms and other legal problems. This paper wants to answer an important question, namely; "What is the basis for government action to issue policy regulations and why policy regulations, theoretically and in practice, cannot be categorized as statutory regulations?". The conclusion that can be drawn from this paper is related to the large "space for movement" held by the government and the positions in the judicial field to make policy regulations. For this reason, it is necessary to recommend Supreme Court to issue a Supreme Court Regulation which regulates technical proceedings related to the review of policy regulations. Delegating the authority to review policy regulations to become the authority of the State Administrative High Court (PT TUN) is a strategic step that can be developed by the Supreme Court of the Republic of Indonesia.

Keywords: *Testing, Policy Regulations, Regulations, Contradictions of Norms, Government Administration.*



I. PENDAHULUAN

Permasalahan mengenai kuantitas dan kualitas regulasi di Indonesia seringkali menjadi perhatian pada sejumlah pihak internasional ataupun nasional. Pada tahun 2012, OECD (The Organization for Economic Cooperation and Development) mengeluarkan Laporan Kajian mengenai Reformasi Regulasi Indonesia. Yang termasuk penemuan pengkajian tersebut ialah tidak adanya pendekatan keseluruhan untuk membenahi peraturan perundang-undangan di Indonesia. *“Indonesia does not, however, have an explicit ‘whole-of-government’ policy to ensure quality in regulation and regulatory management”*. (Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019a)

Sejumlah indikasi persoalan regulasi mempunyai kemiripan terhadap masalah yang disebutkan Presiden Joko Widodo. Beberapa tahapan dalam memecahkan masalah tersebut sudah diupayakan pemerintah. Pada bulan Oktober 2017, diterbitkan laporan tiga Tahun Pemerintahan Joko Widodo yang di dalamnya menjelaskan pencapaian Paket Kebijakan Ekonomi I–XV pada beberapa regulasi. *“Laporan tersebut memperlihatkan adanya pencabutan 89 regulasi peraturan lama, penggabungan 35 regulasi, pembentukan 49 regulasi, perevisian 31 regulasi, serta pencabutan 9 regulasi. Sebelum itu, di bulan Oktober 2016, Presiden Joko Widodo menerbitkan pula paket kebijakan revitalisasi hukum. Adapun 3 program yang terdapat pada peraturan tersebut antara lain: Pertama; menyusun regulasi; kedua, membenahi kelembagaan; serta ketiga, membangun budaya hukum. Berkaitan terhadap penyusunan regulasi, ada 3 sub program yang hendak dilaksanakan, yakni penguatan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, revitalisasi dalam mengevaluasi peraturan perundang-undangan, serta penyusunan *database* (pangkalan data) peraturan perundang-undangan”*. (Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019b)

Kekuasaan pemerintah di negara hukum diberi batasan tertentu oleh hukum supaya tidak diberlakukan dengan cara sewenang-wenang. Dalam tradisi hukum *Anglo Saxon* dikenal *doktrin ultra vires*, yakni pemerintah tidak dapat bertindak di luar kekuasaan yang diberikan oleh hukum. Doktrin *ultra vires* menjadi prinsip dasar utama dalam hukum administrasi negara yang menunjukkan betapa pentingnya hukum memberikan batasan bagi kekuasaan negara (Jimly Asshiddiqie, 2005).

Perkembangan lebih lanjut, pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berpijak pada asas kepastian hukum (*Rechtzakerheit*) dan dilandasi oleh peraturan perundang-undangan, terdapat sejumlah hambatan terhadap tatanan implementasi, terutama pada *legal gap* (jurang hukum) ataupun hal kesenjangan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku pada realita yang ada (Shidarta, 2013). Peristiwa tersebut dikarenakan tidak terdapatnya UU secara sempurna, yang isinya memiliki keterbatasan serta kekurangan. Selain itu tidak terdapat pula UU secara lengkap yang bisa mengatur semua aktivitas masyarakat dengan sejelas-jelasnya ataupun selengkap-lengkapnyanya. Dalam perspektif yang dikemukakan oleh Shidarta, hal tersebut disebabkan hukum yang diberlakukan selaku sebuah dampak hukum senantiasa diasumsikan menggambarkan situasi kemasayrakan pada waktu yang sama. Hasilnya tersebut menunjukkan terdapatnya sistem hukum sebagai potret ini memperlihatkan sistem hukum sebagai *momentary legal system* (karya momentaris). Dalam segi lainnya, secara sadar ataupun tidak manusia selalui melalui proses, semetara produk hukum selalu mengkristal (Shidarta, 2013). Apakah pemerintahan dengan menerapkan asas dasar negara hukum tidak memberi kesempatan dalam membuat peraturan tanpa kewenangan yang diberikan ataupun melakukan tindakan hukum? Bagaimana apabila pada situasi yang terpaksa wajib bertindak secara hukum ataupun mengeluarkan kebijakan sementara tidak terdapat landasan yang merupakan tolak ukurnya?

Guna mengatasi keadaan itu, “pemerintah memiliki wewenang bebas (*vrije bevoegdheid*) ataupun secara umum dinamakan diskresi (*discretionary power*)” (John M. Echols & Hassan Shadily, 2006). Yang termasuk alat dalam memberi kesempatan untuk melakukan pegerakan pada pihak yang menjadi lembaga-lembaga administrasi negara ataupun diskresi dengan tidak wajib terikat secara penuh terhadap UU dalam bertindak (Sadhu Bagas Suratno, 2017). Ada pula entitas terhadap diskresi yang kerap dipakai pada praktek pelaksanaan pemerintah yakni berbentuk peraturan kebijakan (*beleidsregels*).

Adanya wewenang bebas (*vrije bevoegdheid*) memiliki dampak tersendiri di bidang perundang-undangan, yaitu memyeraahkan kekuasaan legislatif pada pemerintah, sehingga pada situasi ataupun pada tingkat/porsi pemerintah bisa menerbitkan produk legislasi (kebijakan perundang-undangan) dengan tidak ada izin sebelumnya oleh parlemen. Melalui adanya hal tersebut maka sebagian kekuasaan yang diduduki lembaga legislatif dipindah pada administrasi negara/pemerintah sebagai lembaga eksekutif (Sjachran Basah, 1997).

Dalam kondisi demikian maka kewenangan diskresi menjadi berpengaruh sebagai tolak ukur untuk pemerintah dalam melakukan tindakan. Seperti halnya hakim yang tidak diperbolehkan untuk menolak dalam mengadili perkara yang berlasan tidak terdapat hukum yang mengaturnya. Produk hukum yang menjadi output terhadap wewenang diskresi itu dalam bentuk *beleidsregels* atau *policy rules* (peraturan kebijakan). Berdasarkan teorinya, pemerintah bisa menerbitkan *beleidsregels* atau *policy rules* berdasarkan wewenang diskresi tapi bukan berarti tidak terdapat munculnya masalah di dalam hal tersebut dalam segi teori. “tapi, di satu segi pemerintah aktif untuk berupaya membentuk kesejahteraan umum yang harus selalu didasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik” (H.R. Ridwan, 2011) terutama asas kepastian hukum, yaitu memprioritaskan dasar kebijakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, keadilan, keajegan kepatutan, serta pada tiap-tiap peraturan pelaksanaan pemerintah (Hamidi, 1999).

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), lahir disebabkan peraturan perundangan yang hirarkinya lebih tinggi hanya membahas sesuatu yang sifatnya pokok, dengan demikian untuk melaksanakan peraturan tersebut diperlukan penjabaran lebih lanjut baik secara teknis ataupun administrative sehingga disinilah diperlukan ruang untuk peraturan kebijakan. Selain itu juga peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bisa juga mengisi kekosongan hukum pada situasi darurat agar sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Alasan yang membenarkan penggunaan dan penetapan Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) oleh pemerintah terletak pada ruang pertembangan (*beoordelingsruimte*) yang diberi pihak legislatif pada pejabat pemerintah dalam berinisiatif dalam menentukan perilaku hukum publik dengan sifat mengatur, menetapkan, ataupun bertindak secara positif dalam hal penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan pemerintahan (Ilmar Aminuddin, 2014).

Eksistensi peraturan kebijakan sangat melekat dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) yang menjadi fasilitas untuk memberi kesempatan kepada badan administrasi Negara dalam bertindak dengan tidak wajib terikat secara penuh terhadap undang-undang. Namun diskresi ini muncul bukanlah untuk menentang asas legalitas pada pelaksanaan pemerintahan. Hal tersebut memberi kesempatan secara luas untuk negara terhadap penerbitan peraturan sepanjang peraturan itu memberi dampak yang positif untuk masyarakat. (Jum Anggriani, 2012).

Pada tahun 2009 lalu, Mahkamah Agung (MA), pernah melakukan pengujian SE Nomor 03/31/DJB/2009. Adapun Pemohon Keberatan pada hal tersebut ialah Isran Noor yang melakukan tindakan serta atas nama Kabupaten Kutai Timur. Pada Putusan Mahkamah Agung No. 23P/HUM/2009, merupakan Yurisprudensi, SE No. 03/31/ DJB/2009 dinyatakan bertentangan terhadap UU Tahun 2009 No. 4. Dengan demikian, SE No. 03/31/DJB/2009 dikatakan tidak berlaku secara umum dan tidak sah. Apabila putusan Mahkamah Agung seperti itu, berarti SE bisa berposisi sebagai peraturan perundang-undangan, namun saat hendak melakukan analisis terhadap pertimbangan Mahkamah Agung pada putusan

itu harus dikaji serta ditelaah dulu substansinya berdasarkan Surat Edaran No. 03/31/DJB/2009. Pada putusan No. 23 P/HUM/2009 Mahkamah Agung memperlihatkan terdapat hal yang bertentangan itu.

Tidak sama pada pernyataan pengajuan yang kedua, berasumsi bahwa Surat Edaran Nomor 03.E/31/ DJB/2009 adalah peraturan perundang-undangan secara remsi, sehingga Surat Edaran Nomor 03.E/31/DJB/2009 harus dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Pernyataan Mahkamah Agung itu berlawanan terhadap dasar-dasar SE yang menjadi tolak ukur terhadap pejabat bawahan serta tidak diperuntukkan pada luar lembaga ataupun instansi yang menerbitkan SE itu. Surat Edaran No. 03.E/31/DJB/2009 itu pun berdasarkan konsep berlawanan terhadap yang ada pada SE sebab tidak terkait secara struktur terhadap bawahan serta atasan dan bawahan pada Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi terhadap Gubernur dan Bupati/Walikota pada semua wilayah Indonesia.

Permasalahan inti ialah apakah peraturan Pasal 7 ayat (4) tersebut masing-masing peraturan perundang-undangan yang bukan berdasarkan landasan *delegated legislation* (pendelegasian legislasi) dengan cara serentak tidak memberi keterikatan semenjak diterbitkan? Ataukah tidak disebabkan keberadaan dan kekuatan pengikatan peraturan perundang-undangan harus dikeluarkan pada pengujian material tidak diakui? Apabila opsi pertamanya yang menjadi jawaban, adapun pengujian materialnya pada Surat Edaran Nomor 03/31/DJB/2009 adalah bentuk pengupayaan hukum yang tidak harus dilaksanakan. Apabila opsi keduanya yang jadi jawabannya, adalah pada uji material dalil pertama Pemohon Surat Edaran No. 03/31/DJB/2009 tidak harus dijelaskan sebab Pemohonnya hanya menjelaskan bahwa SE yang berkaitan tidak dibuat berdasarkan kebijakan undang-undang di atasnya.

Sesuai dengan latar belakang masalah yang sudah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut ***“Apakah yang menjadi dasar bertindak pemerintah untuk menerbitkan peraturan kebijakan dan mengapa secara teori dan praktik peraturan kebijakan tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan?”***.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah Penelitian hukum yuridis normatif. Dari sudut pandang ilmu hukum (filsafat hukum, dogmatik hukum, serta teori hukum dan), penelitian ini berada pada lapisan dokmatik hukum (*rechtswetenschap* dalam arti luas) yang tugasnya tidak hanya deskripsi, sistematisasi, dan dalam hal tertentu eksplanasi hukum positif tetapi juga adanya teori hukum (*rechtstheorie* dalam arti sempit) yang berfungsi menjelaskan hukum (eksplanasi) (Philipus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati, 2005).

Dalam penelitian ini, digunakan beberapa pendekatan yang terdiri dari *statuta approach* (pendekatan undang-undang), yaitu dilaksanakan melalui penelaahan berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan terhadap masalah yang diteliti dalam segi, mengingat dalam problematika dari penemuan hukum, maka interpretasi undang-undang pada gilirannya mewujudkan medan penelitian utama. Terkait hal itu, Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa penafsiran UU dalam mencari hukum terkait tidak hanya dilaksanakan oleh hakim saja, namun dilaksanakan pula oleh ilmuan sarjana hukum (Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, 1993).

Pada penelitian ini digunakan pendekatan historis. Sunaryati Hartono menyebutkan jika melakukan penelitian historis mengenai norma hukum, maka selain metode historis diperlukan pula menggunakan metode penelitian normatif. (C.F.G. Sunaryati Hartono, 2006). Pendekatan historis dipakai dalam melihat perkembangan serta perubahan philosophy sebagai dasar kebijakan hukum. (Peter Mahmud Marzuki, 2014). Selain itu digunakan pula dalam menyelenggarakan pengidentifikasian pada tahapan-tahapan dalam mengembangkan hukum, terutama peraturan perundang-undangan (Peter Mahmud Marzuki, 2014). Yang terkait

perkembangan yang dimaksud ialah mengenai berkembangnya wewenang pemerintah untuk membentuk suatu aturan pada peraturan perundang-undangan.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Di Belanda, peraturan kebijakan populer dengan istilah *beleidsregels*, sudah dibahas pada AWB (Algemene Wet Bestuursrecht) ataupun UU Administrasi Pemerintahan yang juga diterjemahkan ke bahasa Inggris menjadi *General Administrative Law Act (GALA)*. Peraturannya dibahas pada Artikel 1:3(4) AWB antara lain (Victor Imanuel W. Nalle, 2019):

“Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. (Terjemahan GALA: ‘Policy rule’ means an order, not being a generally binding regulation, which lays down a general rule for weighing interests, determining facts or interpreting statutory regulations in the exercise of a power of an administrative authority.)”

Order ataupun Besluit (seperti yang disebutkan pada Artikel 1:3(4)) pada Artikel 1:3(1) diartikan selaku “putusan dalam bentuk tertulis berdasarkan badan administrasi yang jika putusan itu membuat ketetapan terhadap perilaku hukum publik.” selengkapnya Artikel 1:3(1) menyebutkan: *“Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (‘Order’ means a written decision of an administrative authority constituting a public law act)”. Beleidsregel* apabila mengarah terhadap UU Administrasi Pemerintahan berfokus terhadap peranan selaku kebijakan dalam melakukan penafsiran suatu peraturan. (Victor Imanuel W. Nalle, 2019).

Dalam kajian pustaka definisi *beleidsregels* (peraturan kebijakan) berdasarkan hukum Belanda, Bruinsma mengatakan:

“tidak dapat lepas dari konsep ‘*beleid*’ yang susah untuk diterjemahkan ke bahasa lainnya sebab konsep itu merupakan komponen yang sangat melekat terhadap rakyat Belanda. Sebutan ‘*policy*’ hanya meliputi sebagian terhadap arti ‘*beleid*’. ‘*Beleid*’ bisa bermakna mengatur ataupun mengelola sesuai dengan kebijakan-kebijakan serta prinsip-prinsip. Hal tersebut berhubungan terhadap rencana yang telah disusun mulai atas hingga ke bawah. ‘*Beleid*’ pun bisa bermakna meninjau keseluruhan hal yang bertentangan serta berkaitan. kedua definisi tersebut memiliki makna yang bisa berlawanan. pada arti kesatu, sebuah putusan yang dipilih bisa berlawanan terhadap kehendak sebelah pihaknya yang lain. Pada arti kedua, dengan keinginan salah satu pihak. Pada arti yang kedua, putusan yang dipilih ialah putusan yang bersifat mutualisme terhadap kedua belah pihaknya. Pada praktik ataupun teori, konsepsi mengenai ‘*beleid*’ gabungan terhadap 2 arti itu” (Krisha D. Darumurti, 2012).

Urgensi pemahaman konsep ‘kebijakan’ pada segi peraturan kebijakan juga dinyatakan Hoogerwerf seperti yang ditukil Tollenaar. Berdasarkan pendapat Hoogerwerf,

“kebijakan merupakan usaha mewujudkan tujuan yang didasari alternatif-alternatif yang tersedia. Definisi kebijakan itu memperlihatkan bahwasannya kebijakan berhubungan terhadap 2 hal: pilihan tujuan. Unsur ‘pilihan’, berdasarkan pendapat penulis memperlihatkan hubungan yang kuat terhadap diskresi & kebijakan. Pada hal ini, diskresi adalah kewenangan terhadap pejabat ataupun lembaga-lembaga pemerintahan yang kemungkinan dalam melaksanakan pilihannya terhadap pengambilan tindakan faktual ataupun tindakan hukum pada cakupan pemerintahan. Diskresi terdapat pada pemerintah dikarenakan wajib berperan aktif berintervensi dalam segi hidup sosial perekonomian masyarakatnya yang menyebabkan pemerintah dilarang melakukan penolakan dalam bertindak ataupun mengambil keputusan yang berdalih terjadinya kekosongan peraturan hukum (Krisha D. Darumurti, 2012).

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kebijakan negara Amerika Serikat adalah bentuk dampak terhadap *discretionary power* yang ada pada pemerintah untuk melaksanakan pemerintahannya. Di Amerika Serikat dan Belanda, dalam mengatur *policy rule* memperlihatkan karakteristik peraturan kebijakan, yakni tidak diperlukan delegasi kewenangan terhadap UU dalam membuat peraturan kebijakan. Meskipun tidak terdapat delegasi wewenang dalam

membentuk hal itu, namun praktek pemerintahannya memperlihatkan diperlukannya wewenang pejabat pemerintah memberi penafsiran terhadap UU yang memiliki norma yang tidak jelas. (Krisha D. Darumurti, 2012).

Telah disinggung di atas bahwa peraturan kebijakan bersumber dari wewenang diskresi (*ermessen*), karena itu, Peraturan Kebijakan mempunyai karakter yang tidak sama terhadap Peraturan Perundang-undangan. A. Hamid Attamimi menyebutkan beberapa persamaan terhadap peraturan perundang-undangan & Peraturan Kebijakan dalam tabel di bawah:

Tabel 1
Perbedaan Peraturan Kebijakan dengan Peraturan Perundang-undangan

NO	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1.	Mengikat secara umum ' <i>algemeen binden</i> ' karena masyarakat yang terkena itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.	Sumber peraturan perundang-undangan dari fungsi legislatif dan eksekutif negara yang diperlukan bagi penyelenggaraan kebijakan pemerintahan ' <i>terikat</i> ' (<i>gebonden beleid</i>) sedangkan peraturan kebijakan bersumber hanya pada fungsi eksekutif negara dalam bidang penyelenggaraan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (<i>vrijbeleid</i>).
2.	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.
3.	Dari bentuk dan formatnya acapkali sama lengkap dengan pembukaan berupa konsideran ' <i>menimbang</i> ' dan dasar hukum ' <i>mengingat</i> ', batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian, bab-bab, serta penutup.	Namun, bentuk dan formatnya juga kerap kali berbeda, peraturan kebijakan kadang tampil dengan bentuk seperti surat edaran, nota dinas, juklak, juknis, pengumuman dan sebagainya. Bahkan juga tampil dalam petunjuk lisan (kepada bawahan) yang memang tidak mempunyai bentuk dan format.

4.	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.
----	--

(Sumber: Data diperoleh dari A. Hamid S. Attamimi, hlm. 4-16)

Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels*) tidak merupakan peraturan perundang-undangan, dengan mengarah terhadap konsep *beleidregels* tersebut yang disesuaikan dengan kondisi negara hukum Indonesia yang didasari Undang-undang Dasar 1945 serta Pancasila, mengutip pendapat Marcus Lukman, peraturan kebijakan dalam sistem hukum nasional Indonesia secara makro memiliki ciri-ciri umum dan tipe sebagai berikut: (Marcus Lukman, 1996)

Tabel 2
Ciri-Ciri Umum Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels*)

No.	CIRI-CIRI UMUM <i>BELEIDSREGELS</i> (PERATURAN KEBIJAKAN)
1.	<p>Dasar kewenangan pembentukan:</p> <p>a. Kebebasan mempertimbangkan intra-legal yang bersumber pada peraturan perundang-undangan, dapat melahirkan: (1) peraturan kebijaksanaan intra-legal; (2) peraturan kebijaksanaan kontra-legal. kedua tipe peraturan kebijaksanaan ini memiliki derajat sebagai peraturan perundang-undangan. keabsahannya. dapat diuji berdasarkan norma-norma dan asas-asas yang berlaku bagi pengujian peraturan perundang-undangan, serta berdasarkan asas <i>doelmatigheid</i> dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.</p> <p>b. kebebasan mempertimbangkan ekstra-legal, tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan, tetapi dimungkinkan berdasarkan; konvensi ketatanegaraan, kebiasaan administrasi, asas <i>doelmatigheid</i>, dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak. dapat melahirkan; (1)</p>

	peraturan kebijaksanaan ekstralegal; dan (2) peraturan kebijaksanaan kontra-legal. kedua jenis peraturan perundang-undangan. keabsahannya hanya dapat diuji semata-mata berdasarkan; konvensi ketatanegaraan, kebiasaan administrasi, asas doelmatigheid, dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.
2.	Subyek yang berwenang: pejabat atau badan tata usaha negara di tingkat pusat dan daerah.
3.	Tujuan/keperluan: memberikan aturan-aturan, pedoman-pedoman atau petunjuk-petunjuk secara umum maupun teknis administratif, kepada aparat pelaksana di lingkungan administrasi negara.
4.	Kekuatan mengikat: dapat bersifat umum abstrak, umum kongkret dan kongkret umum secara langsung maupun tidak langsung, intern maupun ekstern.
5.	Adressat: administrasi negara dan warga masyarakat.
6.	Bentuknya: peraturan, Keputusan, Surat Keputusan Bersama, Instruksi, Surat Edaran, dan Surat-Surat Resmi.

Berdasarkan pendapat di atas, konsep peraturan kebijakan di Indonesia, dapat disimpulkan mempunyai ciri-ciri yang dijadikan acuan antara lain: Pertama, peraturan kebijakan materi (isinya) mengikat serta mengatur, namun wujudnya tidak terdapat pada suatu peraturan yang sifatnya sah. Kedua, subjek yang memiliki wewenang dalam membentuk membuat peraturan kebijakan adalah pejabat TUN ataupun lembaga pemerintah yang didasari kewenangan diskresi serta pemberlakuannya ada dalam segi 'bestuur' (*bestuurgebied*). Ketiga, adalah wujud terhadap perilaku tata usaha Negara yang memiliki tujuan memberlakukan keluar secara tertulis (*naar buiten gedracht schrifteijk beleid*) serta senantiasa tercantum pada wujud tertulis. (Sjachran Basah, 2014)

Implementasi *Freies ermesen* ataupun diskresi pada pihak administrasi negara diberi empat batasan sebagai berikut, kesatu, jika terdapat kekosongan

hukum; kedua, terdapatnya independensi dalam penafsiran; ketiga, terdapatnya pendelegasian Undang-Undang; keempat, untuk memenuhi kepentingan umum. Asas diskresi ataupun Asas *freies ermessen* bisa dipersepsikan selaku asas dengan tujuan agar melengkapi ataupun mengisi kekurangan asas agar terwujud tujuan hukum material. Sebab asas tersebut memberi keluwesan melakukan tindakan pada pemerintah dalam menjalankan wewenang dengan adanya unsur ikatan UU. Indroharto menyebutkan kewenangan diskresi selaku kewenangan fakultatif, yakni kewenangan dengan tidak mengharuskan pejabat ataupun lembaga administrasi negara mengimplementasikan kewenangannya, namun memberi opsi walaupun hanya pada suatu aspek yang ditentukan seperti pada kebijakan dasar yang melandasinya. (Alfian Ratu, 2012)

Ada 3 kondisi situasional serta dalih yang membuat pemerintah bisa bertindak atas inisiatifnya sendiri ataupun diskresif: Pertama, tidak terdapat Undang-undang yang membahas mengenai pemecahan *in concreto* pada sebuah permasalahan, padahal permasalahan itu mengharuskan untuk segera diselesaikan. Kedua, peraturan perundang-undangan yang mendasari pihak pemerintah yang sudah memberi independensi secara penuh. Ketiga, terdapatnya pendelegasian Undang-undang, yakni memberi dominasi dalam melakukan otonom daerah terhadap pemerintahan sesungguhnya yang dikuasai pihak di atasnya. (Alfian Ratu, 2012)

UU Tahun 2014 No. 30 mengenai Administrasi Pemerintahan sudah menerapkan cakupan arti diskresi yang luas. Kebijakan tentang diskresi dibahas pada UU itu dimulai dari Pasal 25 hingga Pasal 32. Kebijakan yang ada pada pasal-pasal itu paling tidak memberi kepastian hukum secara pasti tentang mekanisme pemakaian diskresi. Di samping hal tersebut, dibahas juga tentang batasan-batasan pemakaian diskresi dari pejabat ataupun lembaga administrasi Pemerintahan. Kebijakan tersebut tentunya dapat dijadikan semangat untuk pejabat negara agar bisa dengan bebas menentukan suatu putusan untuk memenuhi serta melayani masyarakat. Pada pasal 26 dibahas tentang mekanisme pemakaian diskresi yang

mencakup : (a) pejabat yang memakai Diskresi seperti yang tercantum pada Pasal 25 ayat (1) serta ayat (2) harus menjelaskan dampak, substansi, tujuan, serta maksud keuangan & administrasi; (b) Pejabat yang memakai Diskresi seperti yang tercantum dalam ayat (1) harus menyerahkan permohonan persetujuan dalam bentuk tertulis pada Atasan Pejabat; (c) pada masa lima hari kerja sesudah diterima berkas permohonannya, Atasan Pejabat memberi ketetapan terhadap penolakan, petunjuk perbaikan, serta persetujuan (d) Apabila Atasan Pejabat seperti yang tercantum dalam ayat (3) memberi penolakan, Atasan Pejabat itu wajib memberi alasannya dalam bentuk tertulis.

UU Tahun 2014 No, 30 pasal 6 ayat (1) membatasi diskresi yang menyatakan bahwasannya lembaga hukum ataupun pejabat pemerintahan yang memakai diskresi pada pengambilan keputusannya harus melalui pertimbangan tujuannya, peraturan perundang-undangan yang mendasari diskresi serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berikutnya ayat (2) & ayat (3) menyatakan bahwasannya pemakaian diskresi harus bertanggung jawab pada masyarakat serta pejabat atasan yang memperoleh kerugian terhadap dampak putusan diskresi yang sudah ditentukan dan bisa dilakukan pengujian dari pengupayaan administrasi ataupun gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berarti bahwa Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan kebijakan merupakan salah satu bentuk terhadap wewenang bebas (diskresi) yang ada pada pejabat pemerintah, seperti yang disebutkan Ridwan:

“Pembentuk peraturan kebijakan tidak mempunyai landasan secara pasti pada Undang-undang formal serta UUD 1945 dan undang-undang formal secara langsung ataupun tidak langsung. Hal itu berarti peraturan kebijakan tidak dilandasi oleh wewenang pihak legislatif. Dengan demikian tidak meruapaksn peraturan perundang-undangan”. (Ridwan, 2014)

Lebih lanjut “Peraturan kebijakan merupakan jenis hukum bayangan terhadap hukum ataupun undang-undang. Dengan demikian, hal tersebut dinamakan juga pada sebutan perundang-undangan semu (*pseudo-wetgeving*) ataupun hukum bayangan/cermin)” (*spiegelrecht* ((Ridwan, 2014).

Berdasarkan pendapat Jimly Asshidiqie, dinamakan kebijakan sebab dalam segi formal tidak bisa dinamakan ataupun benar-benar tidak berupa aturan secara sah. Ibaratnya SE oleh seorang Direktur Jenderal ataupun seorang menteri diperuntukan pada semua kalangan PNS yang ada pada cakupan tanggung jawab dan bisa dicantumkan berupa surat biasa, tidak berupa aturan yang sah sebagaimana aturan menteri. Namun isi terhadap peraturan tersebut memiliki sifat mengatur (*regeling*). (Ridwan, 2014)

Secara normatif, meninjau Peraturan kebijakan bukanlah termasuk peraturan perundang-undangan, sehingga secara umum pengujian tersebut tidak bisa memakai prosedur uji *judicial review* ataupun peraturan perundang- yang menjadi wewenang terhadap MA yaitu melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang pada undang-undang, ataupun yang menjadi wewenang dalam MK perihal untuk menguji UU pada Undang-undang Dasar 1945.

Namun, yang ditanyakan berikutnya adalah apabila terdapat peraturan kebijakan nyata yang berlawanan terhadap peraturan di atasnya, apakah hal itu hanya diabaikan saja? Apakah tidak bermungkinan bahwa peraturan kebijakan seperti hal tersebut dijadikan perkara pada pengadilan? Pada praktek dalam sejumlah negara maju, contohnya negara Inggris, peristiwa-peristiwa itu sudah dialami lalu bisa dipecahkan masalahnya secara maksimal. Peraturan kebijakan dipersepsikan bisa dilakukan pengujian dengan ketentuan yakni peraturan kebijakan tersebut berlawanan terhadap HAM. Walaupun memiliki bentuk berupa peraturan kebijakan saja, tetapi jika melakukan pelanggaran, dengan demikian hakim bisa melakukan uji norma secara konstitusi yang ada pada peraturan kebijakan itu dengan dalih keadilan & kemanusiaan. (Pasal 7 & 8 UU No. 12, 2011)

Peraturan kebijakan bisa pula dilakukan pengujian pada pengadilan sesuai dengan isi materinya, contohnya isi materi aturan itu sebaiknya dicantumkan pada aturan yang sah, tapi pihak yang berkaitan malah mencantumkannya pada peraturan kebijakan, dengan demikian hal itu bisa juga dilakukan pengujian dalam

segi formalnya pada Mahkamah Agung (Surat Edaran MA tanggal 25 Februari, 1977). Di samping isi materi serta HAM, adapun uji peraturan kebijakan dilakukan dengan prosedur pengadilan yang bisa dilaksanakan jika ada penyalahgunaan kewenangan serta terdapat unsur sewenang-wenang pada aturan yang dibuat itu. penyebabnya ialah karena adanya unsur larangan untuk menyalahgunakan kewenangan yang dilakukan pejabat ataupun lembaga pemerintah yang mencakup: 1) tidak boleh melewati batas kewenangan, 2) tidak boleh mencampuraduk kewenangan: serta 3) tidak boleh melakukan sewenang-wenangnya. (Pasal 21 ayat (1) & ayat (4) UU No. 30, 2014)

Adapula yang memiliki wewenang dalam melakukan pengujian terdapat penyalahgunaan wewenang oleh pejabat ataupun lembaga pemerintah yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara/Pengadilan Tata Usaha Negara (berikutnya dinamakan PTTUN/ PTUN) (Pasal 21 ayat (1) & ayat (4) UU No. 30, 2014). Namun apabila meninjau pengertian terhadap suatu hal yang dilarang mengeri tindakan menyalahgunakan kewenangan yang dibatasi kepada tindakan ataupun keputusan yang diterbitkan pejabat ataupun lembaga pemerintah (Pasal 18 & Pasal 19 UU No. 30, 2014), padahal tidak menutup kemungkinan bahwa tindakan yang menyalahgunakan kewenangan dilakukan melalui terbentuknya SE dari pejabatnya itu, sehingga harus direformulasi pada wewenang PTTUN/ PTUN untuk melakukan pengujian terhadap terdapatnya penyalahgunaan wewenang.

Bukan hanya pada keputusan dan/atau tindakan yang diterbitkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, namun juga meliputi peraturan kebijakan yang dibentuk pejabat tersebut. Apabila berpedoman pada konsep surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan yang lahir dari kewenangan bebas (diskresi), maka ditambahkannya wewenang PTUN/PTTUN terhadap pengujian unsur penyalahgunaan wewenang pada peraturan kebijakan, pada hakikatnya sesuai larangan pemakaian diskresi secara melampaui wewenang, memadukan wewenang dan sewenang-wenang. (Pasal 30, 2014)

Berdasarkan 3 prosedur tersebut, landasan dalam menguji bukan hanya dalam bentuk hukum tertulis namun secara tidak tertulis juga, pada hal tersebut yakni AAUPB (Pasal 10 Ayat (1) UU No. 30, 2014). Penyebabnya ialah pengujiannya pada diskresi bisa memakai peraturan tertulis diasumsikan tidak mumpuni sebab pemakaian tersebut sangat berkaitan terhadap kewenangan yang tidak dicantumkan dengan jelas pada peraturan perundang-undangan. Di samping menggunakan prosedur yudisial, kegiatan menguji surat edaran bisa juga dilaksanakan pihak yang menerbitkan SE ataupun atasannya itu. konsepsi itu bisa ditemui pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ialah tindakan ataupun keputusan yang dilakukan ataupun ditetapkan pejabat ataupun lembaga pemerintah yang memiliki wewenang tetap berlaku sampai berakhirnya tindakan ataupun putusan terhadap pejabat ataupun lembaga yang memiliki wewenang. (Pasal 66 Ayat (3) UU No. 30, 2014)

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Dalam praktik sehari-hari, pemerintah sebagai pelaksanaan administrasi negara, tidak sedikit menerbitkan peraturan pada beberapa hal contohnya panduan kerja ataupun manual, Juklak (petunjuk pelaksanaan), petunjuk teknis (juknis)/petunjuk operasional, pengumuman, instruksi, , "guide" ataupun buku panduan (*guidance*), Term of Reference kerangka acuan ataupun (TOR), serta desain proyek *project design* ataupun desain kerja dengan materi yang sifatnya mengikat serta mengatur. Secara teori, jenis-jenis kebijakan ini disebut sebagai Peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Peraturan kebijakan ini lahir disebabkan peraturan perundangan yang hirarkinya lebih tinggi hanya mengikat sesuatu yang sifatnya pokok, dengan demikian untuk melaksanakan peraturan tersebut diperlukan penjabaran lebih lanjut baik secara teknis ataupun administratif sehingga disinilah diperlukan ruang untuk peraturan kebijakan. Selain itu juga peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bisa juga mengisi kekosongan hukum dalam

keadaan darurat dan mendesak agar sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan.

Peraturan kebijakan merupakan sejenis hukum bayangan berdasarkan hukum ataupun undang-undang. Dengan demikian, kebijakan tersebut dinamakan juga pada hukum bayangan/cermin (*spiegelrecht*) ataupun perundang-undangan semu (*pseudo-wetgeving*). Karena kebijakan secara formal tidak bisa dinamakan ataupun tidak berupa aturan secara sah. Ibaratnya SE oleh seorang Direktur Jenderal ataupun seorang menteri diperuntukan pada semua kalangan PNS yang ada pada cakupan tanggungjawab dan bisa dicantumkan berupa surat biasa, tidak berupa aturan yang sah sebagaimana aturan menteri. Namun isi terhadap peraturan tersebut memiliki sifat mengatur (*regeling*).

Peraturan Kebijakan tidak bisa disamakan dengan Peraturan Perundang-undangan seperti yang dibahas pada UU Tahun 2011 No. 12 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diganti menjadi UU Tahun 2019 No. 15 mengenai pergantian terhadap UU Tahun 2011 No 12 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian, aturan-aturan itu tidak sulit digolongkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Merujuk pernyataan tersebut, format peraturan kebijakan sanad efisien dibandingkan format peraturan perundang-undangan contohnya pengumuman, juknis, petunjuk pelaksanaan, SE, serta nota dinas. Sebab meskipun aturan tersebut mempunyai keterkaitan sifat *regeling* serta hukum dan sifat, tentu saja memiliki perbedaan pada Peraturan Perundang-undangan. Dikarenakan perbedaan tersebut, yakni isi materinya. UU Tahun 2011 No. 12 tidak memberi definisi secara jelas mengenai peraturan kebijakan. Hal itu telah memperlihatkan bahwasannya peraturan kebijakan bukan permasalahan hukum yang telah tercantum pada UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Mahkamah Agung khususnya dalam Pengadilan Tata Usaha Negara pernah memutus serta menerima pengujian Peraturan kebijakan, yakni; (1)

pengujian atas SE Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009 tanggal 30 Januari 2009 mengenai Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara, (2) pengujian atas Surat Edaran Mahkamah Agung Tahun 2014 Nomor 07 mengenai Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana, dan (1) pengujian atas SE Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009. Putusan hakim Mahkamah Agung yaitu Putusan Nomor 23 P/HUM/2009 serta No. 03 P/HUM/2009 menyatakan bahwa peraturan kebijakan merupakan Peraturan Perundang-undangan dan pengujiannya adalah kewenangan Mahkamah Agung. Hal itu tidak dapat merubah kedudukan dan kewenangan Pengujian terhadap Peraturan Kebijakan di Indonesia, karena juga terdapat Putusan Mahkamah Agung Nomor 27 P/HUM/2015 dan 48 P/HUM/2016 yang pada intinya adalah tidak mengabulkan uji materiil terdapat peraturan kebijakan karena bukan termasuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan normatifnya, meninjau Peraturan kebijakan tidak termasuk peraturan perundang-undangan, dengan demikian pada pengujian yang dilakukan memakai prosedur uji *judicial review* ataupun peraturan perundang-undangan yang menjadi wewenang berdasarkan MA yaitu melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UU pada UU ataupun yang menjadi wewenang terhadap MK perihal uji UU pada Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan batasan yang diberi Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, peraturan kebijakan yang berupa interuksi, surat edaran, serta aturan lainnya yang memakai nomenklatur peraturan kebijakan tidak bisa dilakukan pengujian Mahkamah Agung sebab tidak termasuk peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Bagi Pemerintah dan DPR RI penting untuk dilakukan perubahan terbatas atas UU No. 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang yang sudah diganti menjadi UU 15 Tahun 2019 mengenai Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya terkait dengan memperkuat kejelasan status hukum dari peraturan kebijakan. Kemudian penting untuk dilakukannya sebuah pengaturan teknis dari Pemerintah Pusat terkhusus Kementerian Dalam Negeri untuk memberikan panduan teknis bagi aparatur pemerintah dalam menyusun dan membentuk sebuah peraturan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian Ratu. (2012). Penerapan Freies Ermessen Kepala Dearh dalam Pengelolaan Keuangan Dihubungkan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Unsrat*, 20(3), 53.
- C.F.G. Sunaryati Hartono. (2006). *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni.
- H.R. Ridwan. (2011). *Hukum Administrasi Negara (Revisi)*. Bandung: RajaGrafindo Persada.
- Hamidi, J. (1999). *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ilmar Aminuddin. (2014). *Hukum Tata Pemerintahan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- John M. Echols & Hassan Shadily. (2006). *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Jum Anggriani. (2012). *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Krisha D. Darumurti. (2012). *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Marcus Lukman. (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)*. Universitas Padjadjaran.
- Pasal 10 Ayat (1) UU No. 30. Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).
- Pasal 18 & Pasal 19 UU No. 30. Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).
- Pasal 21 ayat (1) & ayat (4) UU No. 30. Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).
- Pasal 30, 31 & 32 UU No. 30. Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).

- Pasal 66 Ayat (3) UU No. 30. Tentang Administrasi Pemerintahan (2014).
- Pasal 7 & 8 UU No. 12. Tentang Pembentukan Peraturan (2011).
- Peter Mahmud Marzuki. (2014). *Penelitian Hukum* (Edisi Revi). Jakarta: Prenadamedia Group.
- Philipus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati. (2005). *Argumentasi Hukum: Langkah-Langkah Legal Problem Solving dan Penyusunan Legal Opinion* (Pertama). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan. (2014). *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Sadhu Bagas Suratno. (2017). Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. *Journal Lentera Hukum*, 4(3).
- Shidarta. (2013). *Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Sjachran Basah. (1997). *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Sjachran Basah. (2014). *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia* (Cetakan Ke). Bandung: Alumni.
- Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo. (1993). *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum* (Pertama). Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Surat Edaran MA tanggal 25 Februari. No. MA/Pemb/0159/77 (1977).
- Victor Imanuel W. Nalle. (2019). Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Refleksi Hukum*, 1(10).
- Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK). (2019a). Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya. Retrieved from <https://www.pshk.or.id/penelitian/kajian-reformasi-regulasi-di-indonesia-pokok-permasalahan-dan-strategi-penanganannya/>

Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK). (2019b). Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya. Retrieved from <https://www.pshk.or.id/penelitian/kajian-reformasi-regulasi-di-indonesia-pokok-permasalahan-dan-strategi-penanganannya/>