

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengertian hukum administrasi di dalam kepustakaan negeri Belanda terdapat dua istilah, yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar “*administratie*” dan “*bestuur*”. Terhadap dua istilah ini, para pakar administrasi negara berbeda pendapat dalam menerjemahkannya dengan istilah tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata pemerintahan, tata usaha negara dan ada yang menerjemahkannya dengan administrasi saja, sedangkan kata “*bestuur*” diterjemahkan secara seragam dengan pemerintahan.¹

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (*in the broad sense*) dan dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas itu mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam arti sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.² Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau

¹ Philipus M. Hadjon, 1993, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.6.

² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, hlm. 158-159.

melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif.³ Secara teoretis dan praktis, terdapat perbedaan antara “pemerintah” dengan “pemerintahan”. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan ungkapan lain, pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.⁴

Ditinjau secara umum, hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat dan pada sisi lain hukum administrasi merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa. Rumusan ini sekedar merupakan deskripsi awal dan masih sangat luas.

Sejalan dengan deskripsi tersebut, patut diperhatikan tiga fungsi hukum administrasi yang diketengahkan oleh P. De Haan cs., dalam bukunya *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat* jilid 1 (p. 30) : “*het bestuursrecht vervult dus een driedelige functie: norm, instrument en waarborg*” (hukum administrasi memenuhi tiga fungsi: norma, instrumen, jaminan).

³ Moch. Mahfud, 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 9.

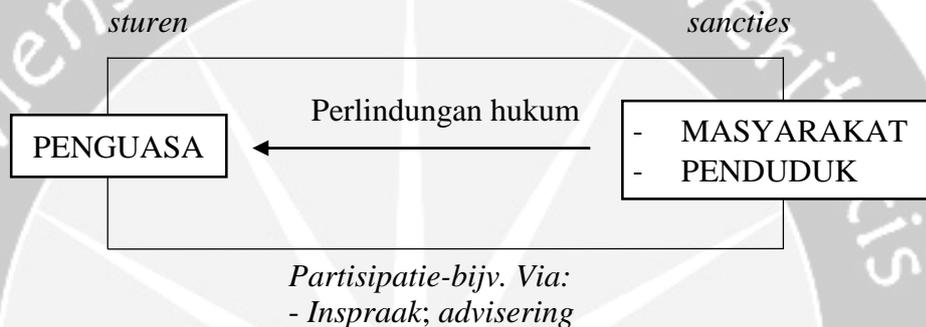
⁴ M. Nata Saputra, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm. 4.

Deskripsi hukum administrasi dari Van Wijk-Konijnenbelt dan P. De Haan cs., tersebut di atas dapat digambarkan dalam skema di bawah ini.⁵

Gambar 1

Deskripsi Hukum Administrasi

Sarana: *juridische middelen*.
regeling, plannen, vergunningen, subsidies;
materiele middelen; financiele middelen;
personele middelen.



(Sumber : Philipus M. Hadjon, dkk)

Deskripsi tersebut di atas menggambarkan bahwa hukum administrasi meliputi:

1. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
2. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
3. Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*);
4. (Hukum administrasi Belanda) menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur/abbb*).

⁵ Philipus M. Hadjon, *Op Cit.*, hlm.28.

Subjek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban, baik itu manusia (*naturlijke persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), yakni interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum, agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum.⁶

Sjachran Basah menyatakan bahwa perlindungan terhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Hukum Administrasi Negara tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai *verhoogde rechtsbescherming* atau

⁶ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 140.

peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang.⁷

Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugfred van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan dan adanya pemberian *freies ermessen* pada pemerintah.⁸

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong

⁷ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hlm.7-8.

⁸ *Ibid*

untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.⁹

Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan fenomena baru didalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia ini. Peraturan kebijaksanaan muncul akibat kebutuhan masyarakat yang terus berkembang sehingga mengharuskan pemerintah mengambil suatu tindakan hukum yang cepat, bahkan mengesampingkan asas legalitas atau yang dikenal juga dengan sebutan *wetmatigheid van bestuur*, yang berbunyi bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Namun di Indonesia yang merupakan negara hukum, sangat tidak etis apabila ada suatu tindakan hukum dari pemerintah yang tidak dapat dijangkau oleh hukum itu sendiri, salah satunya yakni terkait peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang diduga bertentangan dengan undang-undang bahkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Bagaimana perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada rakyat atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang diduga melanggar hak-hak konstitusional rakyat?

Dalam penulisan hukum/skripsi ini dikarenakan antara peraturan kebijakan dengan peraturan kebijaksanaan memiliki pengertian yang sama,

⁹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 2.

jadi untuk penggunaan nomenklatur penulis cenderung menggunakan peraturan kebijaksanaan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis menulis skripsi ini dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM ATAS DIKELUARKANNYA PERATURAN KEBIJAKSANAAN (*BELEIDSREGEL*) DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, maka dirumuskan masalah:

1. Bagaimana perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi?
2. Apa kendala-kendala dalam perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala di dalam perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi.

2. Mengetahui kendala-kendala di dalam perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi.
3. Mengetahui upaya untuk mengatasi kendala-kendala di dalam perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini yakni:

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum administrasi, khususnya perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi.

2. Manfaat Praktis

Sebagai masukan dengan sumbangan pemikiran bagi masyarakat, khususnya bagi para pencari keadilan atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan oleh pemerintah.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul “**Perlindungan Hukum atas dikeluarkannya Peraturan Kebijaksanaan ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi**” merupakan karya asli penulis, bukan merupakan hasil dari penelitian orang lain atau tidak dikatakan karya plagiasi. Ada

beberapa skripsi yang hasil penelitiannya mengandung kutipan-kutipan yang senada, tetapi dengan kalimat-kalimat yang berbeda dengan gaya bahasa penulis. Ada 3 (tiga) yang senada terkait dengan perlindungan hukum, diantaranya skripsi yang disusun oleh :

1. Nur Asyiah, Fakultas Hukum Universitas Samudra. Judul skripsi, **Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara terhadap Tindakan Pemerintah dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara**. Masalah yang dikajinya ialah bagaimana suatu keputusan administrasi negara yang sah menurut hukum.

Hasil penelitiannya adalah pertama, tindakan pemerintah yang merupakan tindakan hukum untuk penyelenggaraan kepentingan umum yaitu, membebankan kewajiban pada organ-organ itu untuk menyelenggarakan kepentingan umum, mengeluarkan undang-undang yang bersifat melarang atau yang ditujukan pada tiap-tiap warganegara untuk melakukan perbuatan (tingkah laku) yang perlu demi kepentingan umum, perintah-perintah atau ketetapan-ketetapan yang bersifat memberikan beban, mengadakan perjanjian dengan warganegara berdasarkan hal-hal yang diatur dalam hukum.

Kedua, ada empat macam perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara, yaitu: Penetapan (*beschikking*, *administrative discretion*), Rencana (Plan), Norma Jabaran (*concreto normgeving*), Legislasi Semu (*pseudowetgeving*).

Ketiga, keputusan administrasi negara merupakan pengertian yang umum dan abstrak, dan dalam realisasinya mempunyai bentuk yang berbeda-beda, akan tetapi semua keputusan dari administrasi negara ini memiliki ciri dan sifat yang sama. Memahami keputusan administrasi negara ini penting, karena keputusan ini mempunyai konsekuensi dalam hukum positif yang mengakibatkan suatu akibat hukum. Sehingga dalam pengujiannya (*toetsingsgronden*), apabila terjadi permasalahan dapat diselesaikan secara baik dan benar berdasarkan hukum. Keputusan yang dibuat berdasarkan pada suatu undang-undang yang jelas dan tegas disebut dengan keputusan terikat (*gebonden beschikking*) diuji oleh hakim berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan suatu keputusan yang tidak secara tegas (sifatnya tersirat) disebut keputusan bebas (*vrije beschikking*) diuji oleh hakim berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kesimpulannya adalah Keputusan yang sah menurut hukum ialah keputusan yang memenuhi syarat formal dan syarat material. Hal ini didasarkan pada prinsip praduga *rechtmatig*, yaitu *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio iustae causa* (setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara itu dianggap sah menurut hukum). Prinsip ini berarti, bahwa setiap keputusan tidak untuk dicabut kembali, kecuali ada pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan yang erat kaitannya dengan prinsip kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*). Perubahan atau pencabutan suatu keputusan

berlaku prinsip *contrarius actus similiter fit* (prosedur dan ketentuan perubahan atau pencabutan keputusan berlaku sama dengan prosedur dan ketentuan pembuatan), yang terkait dengan prinsip kewenangan (*bevoegdheidsbeginsel*). Sifat norma hukum keputusan administrasi negara adalah individual dan konkrit, dan dalam rangkaian norma hukum merupakan norma penutup.

2. Ihsan Badruni Nasution, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri. Judul Skripsi, **Pengujian Peraturan Kebijakan (beleidsregel) di Mahkamah Agung (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009)**. Masalah yang dikajinya adalah apakah peraturan kebijakan dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia secara hukum dapat diuji di Mahkamah Agung dan apa akibat hukum dari dikabulkannya permohonan hak uji materil peraturan kebijakan oleh Mahkamah Agung dalam putusan nomor 23 P/HUM/2009.

Hasil penelitiannya adalah pertama, peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara). Dalam hal tertentu bentuk formal peraturan kebijakan sering tidak

berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan. Meskipun bentuk peraturan kebijakan memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan, secara tegas Bagir Manan mengemukakan bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Salah satu aspek yang membedakan peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan adalah dari aspek kewenangan pembentukan peraturan kebijakan. Pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (kewenangan legislatif). Hal tersebut mengandung arti bahwa peraturan kebijakan tidak dilahirkan dari kewenangan legislatif akan tetapi peraturan kebijakan bersumber dari kewenangan eksekutif dan pada umumnya tidak dapat dilahirkan aturan yang bersifat mengikat secara umum.

Kedua, dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, yaitu karena suatu peraturan tersebut bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka permohonan hak uji materiil tersebut dapat dikabulkan dengan menyatakan bahwa peraturan perundang-undang dimohonkan uji materi tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera mencabutnya; Pemberitahuan isi putusan beserta salinan Putusan Mahkamah Agung dikirimkan dengan surat tercatat kepada para pihak, atau dalam hal

permohonan diajukan melalui PN/PTUN, maka penyerahan/pengiriman salinan putusan melalui PN/PTUN bersangkutan; Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah putusan diucapkan Panitera Mahkamah Agung mencantumkan petikan putusan dalam Berita negara dan dipublikasikan atas biaya negara; Dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah Putusan Mahkamah Agung dikirim kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut ternyata tidak dilaksanakan, maka peraturan perundang-undangan yang bersangkutan demi hukum tidak mempunyai kekuatan hukum lagi; Terhadap Putusan uji materiil, tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali.

3. Victor Imanuel W. Nalle, Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika. Judul Skripsi. **Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan (Kajian Putusan Nomor 23 P/HUM/2009)**. Masalah yang dikajinya adalah apakah Mahkamah Agung, dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23 P/HUM/2009, memiliki wewenang untuk melakukan uji material terhadap peraturan kebijakan.

Hasil penelitiannya adalah, pengertian peraturan kebijakan di Indonesia tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No.12

Tahun 2011) tidak memberikan pengertian yang komprehensif tentang peraturan kebijakan. Ketiadaan pengatur tersebut sudah cukup menunjukkan bahwa peraturan kebijakan bukanlah isu hukum yang menjadi materi muatan dalam UU No. 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, mengkonstruksikan pengertian peraturan kebijakan di Indonesia dapat dilakukan dengan mengacu pada pendapat ahli hukum. Berdasarkan pendapat ahli hukum, penulis mengkonstruksikan konsep peraturan kebijakan di Indonesia dengan memberikan beberapa ciri untuk mempermudah identifikasi. Ciri-ciri tersebut antara lain:

- a. Peraturan kebijakan dibentuk bukan atas dasar kewenangan yang diberikan tetapi atas dasar diskresi. Karena atas dasar diskresi maka peraturan kebijakan dikeluarkan untuk mengatasi permasalahan yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
- b. Isi peraturan kebijakan ditujukan pada badan atau pejabat administrasi bukan untuk masyarakat umum. Oleh karena itu peraturan kebijakan tidak memiliki kekuatan mengikat secara langsung kepada masyarakat umum.
- c. Peraturan kebijakan dituangkan secara tertulis tetapi tidak dalam bentuk peraturan yang merupakan peraturan perundang-undangan. Penulis tidak menyebut bentuk peraturan kebijakan sebagai bentuk yang bukan peraturan resmi karena terminologi “bukan resmi” akan membingungkan.

d. Terkait ketiga ciri sebelumnya, maka ciri yang terakhir adalah peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi sebagai bukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan pengertian peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, yaitu “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan ketentuan tersebut maka peraturan kebijakan tidak dapat diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan karena tidak mengikat secara umum.

Berdasarkan ciri-ciri peraturan kebijakan tersebut, maka seharusnya tidak ada lembaga peradilan baik Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi, yang memiliki kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Pada praktiknya justru berbeda, Mahkamah Agung (MA) pernah melakukan uji material terhadap peraturan kebijakan yang berbentuk surat edaran.

F. Tinjauan Pustaka

1. Perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan
 - a. Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi.¹⁰
 - b. Pengertian hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku yang merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan kemana harus diarahkan. Oleh karena itu hukum mengandung rekaman dari ide-ide dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan. Ide-ide ini adalah ide mengenai keadilan. Berdasarkan dengan kesusilaan, maka hukum mengikatkan diri kepada masyarakat sebagai basis sosialnya. Ini berarti, bahwa ia harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan anggota-anggota masyarakat serta memberikan pelayanan kepadanya.¹¹
 - c. Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif.¹²
 - d. Pengertian peraturan kebijaksanaan adalah produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi

¹⁰ <http://kbbi.kata.web.id/perlindungan/>, telah diakses pada tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.10 WIB.

¹¹ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 18.

¹² Pengertian Perlindungan Hukum Menurut Para Ahli, diakses melalui <http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/> pada tanggal 02 Oktober 2017 pukul 12.30 WIB.

negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku bagi setiap warga negara). Dalam hal tertentu, bentuk formal peraturan kebijakan sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.¹³

2. Ditinjau dari perspektif hukum administrasi

- a. Pengertian tinjau adalah melihat sesuatu yang jauh dari ketinggian, mengintai, menyelidiki, mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami dan sebagainya).¹⁴
- b. Pengertian perspektif adalah kerangka konseptual, perangkat asumsi, perangkat nilai dan perangkat gagasan yang mempengaruhi persepsi seseorang sehingga pada akhirnya mempengaruhi tindakan seseorang dalam situasi tertentu.¹⁵
- c. Pengertian hukum administrasi adalah seperangkat peraturan hukum yang mengatur dan mengikat tentang bagaimana cara bekerjanya lembaga-lembaga atau alat-alat administrasi negara dalam memenuhi tugas, fungsi, wewenang masing-masing, dan hubungan dengan lembaga atau alat perlengkapan Negara lain serta hubungan dengan masyarakat dalam melayani warga Negara. Dalam arti

¹³ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, 2010, hlm. 101.

¹⁴ <https://kbbi.web.id/tinjau>, telah diakses pada tanggal 27 Agustus 2017 pukul 14.18 WIB

¹⁵ <http://www.definisimenurutparaahli.com/pengertian-perspektif-atau-sudut-pandang/>, diakses tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.41 WIB

luas hukum administrasi negara terbagi menjadi hukum tata pemerintah, hukum tata usaha negara dan hukum administrasi negara dalam arti sempit. Hukum administrasi negara merupakan suatu bidang pengaturan hukum yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

G. Batasan Konsep

1. Perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi.¹⁷
2. Hukum adalah peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia, menjaga ketertiban, keadilan, mencegah terjadinya kekacauan.¹⁸
3. Peraturan adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur.¹⁹
4. Kebijakan adalah kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya).²⁰
5. Ditinjau adalah melihat sesuatu yang jauh dari ketinggian.²¹
6. Perspektif adalah kerangka konseptual, perangkat asumsi, perangkat nilai dan perangkat gagasan.²²

¹⁶ <http://www.temukanpengertian.com/2013/08/pengertian-hukum-administrasi-negara.html>, diakses pada tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.36 WIB

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ <http://kbbi.web.id/atur>, diakses tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.43 WIB

²⁰ <http://kbbi.web.id/bijaksana>, diakses tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.44 WIB

²¹ <http://kbbi.web.id/tinjau>, diakses tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.45 WIB

²² <http://kbbi.web.id/perspektif>, diakses tanggal 2 Juni 2017 pukul 04.46 WIB

7. Hukum Administrasi adalah aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya dan aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.²³

H. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan, perihal perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi. Jenis penelitian hukum normatif ini membutuhkan data sekunder.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Data sekunder yang digunakan antara lain:

a. Bahan hukum primer terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²³ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 37.

- 3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan inti dari pendapat hukum yang diperoleh melalui buku, jurnal, hasil penelitian, internet dan fakta hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, fakta hukum.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan langsung dengan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Yogyakarta dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kantor Wilayah Yogyakarta, bagian perundang-undangan dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan yang berkembang pada saat wawancara.

4. Analisis data

Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan sesuai 4 tugas ilmu hukum sebagai berikut :

- a. Deskripsi peraturan perundang-undangan yaitu menguraikan atau memaparkan pasal-pasal sebagaimana telah disebutkan dalam bahan hukum primer.
- b. Sistematisasi akan dilakukan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal terdapat sinkronisasi antara pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24A maka prinsip hukumnya adalah derogasi sehingga asas berlakunya peraturan perundang – undangan adalah *lex superiori derogate legi inferiori*.

Secara horizontal sudah terdapat harmonisasi antara Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah di ubah dengan Undang-

Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 47. Prinsip hukumnya adalah non-kontradiksi sehingga asas berlakunya peraturan perundang-undangan adalah *lex specialis derogat legi generalis*.

c. Analisis peraturan perundang-undangan yang berupa bahan hukum primer yang dapat dievaluasi atau dikritik atau dikaji sebab peraturan perundang-undangan itu sistemnya.

d. Interpretasi

(1) Gramatikal adalah penafsiran dari kata – kata yang merupakan bagian dari suatu kalimat kedalam bahasa hukum.

(2) Sistematisasi adalah penafsiran yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau keseluruhan sistem hukum.

(3) Teleologi adalah penafsiran yang bertujuan untuk mengetahui makna suatu peraturan perundang – undangan.

5. Proses berpikir

Proses berpikir digunakan secara deduktif yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada kesimpulan yang bersifat khusus dalam hal ini berkaitan dengan peraturan perundang –undangan mengenai perlindungan hukum atas dikeluarkannya peraturan kebijaksanaan ditinjau dari perspektif hukum administrasi.

I. Kerangka Isi Penulisan Hukum/Skripsi

Sistematika penulisan hukum/skripsi merupakan rencana sistematika penulisan/skripsi:

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Keaslian Penelitian
- F. Tinjauan Pustaka
- G. Batasan Konsep
- H. Metode Penelitian
- I. Kerangka Isi Penulisan Hukum/Skripsi

BAB II : PEMBAHASAN

- A. Perlindungan Hukum atas dikeluarkannya Peraturan Kebijaksanaan ditinjau dari Perspektif Hukum Administrasi
 - 1. Peraturan Kebijaksanaan
 - a. Peristilahan
 - b. Pengertian
 - c. Ciri-Ciri Peraturan Kebijaksanaan
 - 2. Perlindungan Hukum bagi Rakyat
 - a. Pengertian

b. Sarana Perlindungan Hukum

c. Perlindungan Hukum atas dikeluarkannya Peraturan
Kebijaksanaan

1) Pengujian Peraturan Kebijaksanaan di Peradilan Tata
Usaha Negara

2) Definisi Asas Umum Pemerintahan Yang baik

B. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Perlindungan Hukum atas
dikeluarkannya Peraturan Kebijaksanaan ditinjau dari Perspektif
Hukum Administrasi.

1. Kendala Teoretis
2. Kendala Tekhnis
3. Kendala Yuridis

C. Upaya-upaya untuk mengatasi kendala-kendala dalam Perlindungan
Hukum atas dikeluarkannya Peraturan Kebijaksanaan ditinjau dari
Perspektif Hukum Administrasi.

1. Upaya Mengatasi Kendala Teoretis
2. Upaya Mengatasi Kendala Tekhnis
3. Upaya Mengatasi Kendala Yuridis

BAB III : PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran