



## **PERATURAN KEBIJAKAN SEBAGAI *GREY NORM*: DISKRESI PEMERINTAH SEBAGAI JALAN PINTAS PEMBENTUKAN NORMA DAN PROBLEMATIKA PENGUJIANNYA**

**Adhe Ismail Ananda<sup>1\*</sup>, Muh. Taqwin Tahir<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana, Kupang, Indonesia

<sup>1\*</sup> adhe.ananda@staf.undana.ac.id, <sup>2</sup> muh.tahir@staf.undana.ac.id

\* Email Korespondensi: adhe.ananda@staf.undana.ac.id

**Abstract:** Policy regulations such as circular letters, instructions, and guidelines are increasingly used in governmental practice as discretionary instruments to accelerate public services and fill legal gaps. However, their development shows that policy regulations often function as generally binding norms despite being excluded from the formal system of legislation. This situation raises normative problems, as governmental discretion tends to shift into a shortcut for covert norm-making (*grey norms*), potentially undermining the principle of legality and legal certainty. This article aims to analyze the existence and limits of policy regulations as *grey norms* and to examine the problems of their judicial review within the Indonesian legal system. This study employs normative legal research using statutory and conceptual approaches, supported by primary and secondary legal materials. The findings reveal that policy regulations have exceeded their administrative function and generated legal uncertainty due to the absence of a clear normative review mechanism. Therefore, it is necessary to clarify the substantive limits of policy regulations and to establish or strengthen review mechanisms in order to ensure legal certainty and effective protection of citizens' rights.

**Keywords:** Regulation, Policy, Grey Norm, Discretion, Norm Formation.

**Abstrak:** Peraturan kebijakan seperti surat edaran, instruksi, dan pedoman semakin banyak digunakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sebagai instrumen diskresi untuk mempercepat pelayanan publik dan mengisi kekosongan hukum. Namun, dalam perkembangannya, peraturan kebijakan kerap berfungsi layaknya norma hukum yang mengikat umum meskipun berada di luar sistem peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menimbulkan problem normatif karena diskresi pemerintah berpotensi bergeser menjadi jalan pintas pembentukan norma terselubung (*grey norm*) yang mengancam asas legalitas dan kepastian hukum. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis eksistensi dan batasan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* serta mengkaji problematika pengujiannya dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan kebijakan telah melampaui fungsi administratifnya dan menimbulkan ketidakpastian hukum akibat ketiadaan mekanisme pengujian normatif yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan penataan batas materi muatan dan penguatan mekanisme pengujian peraturan kebijakan guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara.

**Kata Kunci:** Peraturan, Kebijakan, Grey Norm, Diskresi, Pembentukan Norma,.



## PENDAHULUAN / INTRODUCTION

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan modern, penggunaan peraturan kebijakan seperti surat edaran, instruksi, pedoman, dan petunjuk teknis telah menjadi fenomena yang semakin menguat. Instrumen-instrumen tersebut kerap digunakan oleh organ pemerintahan sebagai respons atas kebutuhan administratif yang mendesak, dinamika sosial yang cepat, serta keterbatasan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formal.<sup>1</sup> Pada tataran ideal, peraturan kebijakan dimaksudkan sebagai sarana internal untuk mengefektifkan pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Namun dalam praktiknya, peraturan kebijakan tidak jarang memiliki daya ikat yang luas dan berdampak langsung terhadap masyarakat. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai batas antara kebijakan administratif dan pembentukan norma hukum. Ketika peraturan kebijakan dipatuhi layaknya norma hukum, maka muncul problematika terkait legitimasi normatif, kedudukan hukum, serta implikasinya terhadap asas negara hukum.<sup>2</sup>

Fenomena tersebut tidak dapat dilepaskan dari konsep diskresi pemerintah yang diakui sebagai bagian inheren dari hukum administrasi. Diskresi pada dasarnya diberikan untuk memungkinkan pejabat pemerintahan bertindak fleksibel dalam situasi konkret yang belum, tidak, atau tidak cukup diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dalam kerangka ini, diskresi dipandang sebagai instrumen penting untuk menjamin efektivitas pelayanan publik dan kelancaran roda pemerintahan.<sup>3</sup> Namun, perkembangan mutakhir menunjukkan adanya pergeseran fungsi diskresi dari sekadar ruang kebebasan administratif menuju sarana pembentukan kaidah yang bersifat umum dan berulang. Peraturan kebijakan kemudian digunakan sebagai medium untuk “mengisi” kekosongan hukum secara cepat, tetapi tanpa melalui mekanisme pembentukan norma yang demokratis dan terkontrol. Pergeseran ini menimbulkan kekhawatiran akan lahirnya praktik pembentukan norma secara terselubung yang berpotensi mengaburkan prinsip legalitas dalam negara hukum.<sup>4</sup>

Dalam konteks tersebut, peraturan kebijakan menempati posisi yang problematis dalam sistem hukum Indonesia. Di satu sisi, ia bukan peraturan perundang-undangan karena tidak termasuk dalam hierarki sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di sisi lain, substansi dan implikasinya sering kali bersifat normatif dan mengikat secara umum.<sup>5</sup> Keadaan ini

---

<sup>1</sup> Sjarif, F. A., & Kastanya, E. J. (2021). Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara Di Masa Pandemi Covid-19. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(3), 786-802.

<sup>2</sup> Katili, M. F. B., Moonti, R., Moonti, R. M., & Kasim, M. A. (2025). Reformasi Politik dan Kewenangan Presiden: Analisis Kritis terhadap Peran Instruksi Presiden dalam Pembentukan Kebijakan Nasional. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, 2(2), 373-383.

<sup>3</sup> Arifin, F. (2025). Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nasional. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(01), 25-37.

<sup>4</sup> Utami, T., Solihah, S., Maulana, M., Adawiah, I., & Firdaus, M. (2025). Analisis Yuridis Terhadap Penerap Prinsip Legalitas Dalam Peraturan Perundang Undangan di Indonesia. *Journal Customary Law*, 2(3), 1-10.

<sup>5</sup> Eric, E., & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1), 464-485.



melahirkan apa yang dalam artikel ini disebut sebagai *grey norm*, yakni norma abu-abu yang berada di antara kebijakan administratif dan norma hukum formal. Konsep *grey norm* penting untuk dikemukakan karena selama ini peraturan kebijakan sering dipahami secara simplistik sebagai produk non-normatif, padahal dampaknya nyata terhadap hak dan kewajiban warga negara. Ketidakjelasan status ini tidak hanya menimbulkan persoalan teoritis, tetapi juga berdampak langsung pada praktik penegakan hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Kajian-kajian sebelumnya umumnya membahas peraturan kebijakan dalam kerangka diskresi, asas-asas umum pemerintahan yang baik, atau sebagai bagian dari hukum administrasi negara.<sup>6</sup> Sebagian literatur menekankan bahwa peraturan kebijakan tidak memiliki kekuatan mengikat layaknya peraturan perundang-undangan, sementara kajian lain menyoroti perannya sebagai instrumen internal pemerintahan.<sup>7</sup> Namun belum banyak penelitian yang secara eksplisit menempatkan peraturan kebijakan sebagai fenomena normatif yang ambigu dalam perspektif ilmu perundang-undangan. *State of the art* artikel ini terletak pada upaya menggeser fokus analisis dari sekadar legalitas diskresi menuju problem normativitas peraturan kebijakan. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya melengkapi kajian yang ada tetapi juga menawarkan kerangka konseptual baru untuk memahami peraturan kebijakan sebagai *grey norm* yang menuntut penataan lebih serius dalam sistem hukum.

Kebaruan (*novelty*) artikel ini juga terletak pada kritik terhadap praktik diskresi pemerintah yang berkembang menjadi jalan pintas pembentukan norma. Alih-alih ditempatkan sebagai instrumen administratif yang bersifat kasuistis dan kontekstual, diskresi melalui peraturan kebijakan kerap menghasilkan pengaturan umum yang berlaku luas dan berjangka panjang. Praktik semacam ini berpotensi menggeser fungsi legislasi dan menimbulkan ketegangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Lebih jauh, pembentukan norma melalui peraturan kebijakan berisiko mengabaikan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas yang melekat pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Dengan mengkonstruksikan diskresi sebagai problem normatif, artikel ini berupaya menunjukkan bahwa isu peraturan kebijakan bukan semata persoalan teknis administrasi, melainkan persoalan konstitusional dalam kerangka negara hukum.

Problematika semakin kompleks ketika peraturan kebijakan yang bersifat *grey norm* tersebut tidak disertai mekanisme pengujian yang jelas. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, peraturan kebijakan berada di luar jangkauan mekanisme pengujian normatif tersebut. Pengujian melalui Peradilan Tata Usaha Negara pun bersifat tidak langsung dan terbatas pada keputusan konkret, bukan pada norma kebijakan itu sendiri. Akibatnya, ketika peraturan kebijakan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau merugikan hak warga negara tidak tersedia sarana hukum yang efektif untuk mengujinya.

---

<sup>6</sup> Prawiranegara, K. (2021). Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pada Pemerintahan Kabupaten Dompu. *Lex Renaissance*, 6(3), 591-604.

<sup>7</sup> Hayati, I. U., & Tinambunan, H. S. R. (2020). Keberlakuan Hukum dan Kekuatan Mengikat Peraturan Menteri yang Tidak Diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi. *Jurnal Hukum Novum*, 7(3), 1-10.

<sup>8</sup> Asmara, G. (2022). Urgensi Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum. *Jurnal Diskresi*, 1(1), 1-16.



Kekosongan ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan prinsip perlindungan hukum, sekaligus membuka ruang bagi penyalahgunaan diskresi oleh pemerintah.<sup>9</sup>

Dalam situasi demikian, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sering dijadikan instrumen korektif terhadap penggunaan peraturan kebijakan. Namun, AUPB pada hakikatnya bersifat evaluatif dan tidak dirancang sebagai mekanisme pengujian normatif yang komprehensif. Ketergantungan berlebihan pada AUPB justru menunjukkan adanya kelemahan struktural dalam sistem hukum Indonesia dalam merespons fenomena *grey norm*.<sup>10</sup> Kondisi ini tentunya memerlukan kajian yang lebih mendalam mengenai urgensi penataan mekanisme pengujian peraturan kebijakan, baik melalui penguatan peran peradilan administrasi maupun melalui pembaruan regulasi di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini merumuskan dua permasalahan utama, yaitu:

1. Bagaimana eksistensi dan batasan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* hasil diskresi pemerintah?
2. Bagaimana problematika pengujian peraturan kebijakan dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara?

Dengan menggunakan penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual, artikel ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana eksistensi dan batasan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* hasil diskresi pemerintah. Selain itu, tujuan penulisan ini untuk menganalisis bagaimana problematika pengujian peraturan kebijakan dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara. Diharapkan, kajian ini dapat berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum administrasi dan perundang-undangan, serta menjadi rujukan dalam perumusan kebijakan hukum di masa mendatang.

## **METODE/ METHOD**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mengkaji secara sistematis kedudukan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* dalam sistem hukum Indonesia serta problematika pengujiannya. Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus kajian terletak pada norma hukum, asas hukum, dan doktrin yang berkembang dalam hukum administrasi dan ilmu perundang-undangan, bukan pada perilaku empiris aparat atau masyarakat. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah pengaturan diskresi dan pembentukan norma dalam peraturan perundang-undangan, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji konsep diskresi, peraturan kebijakan (*beleidsregel*), asas legalitas, dan *grey norm* dalam perspektif teoritik. Kedua pendekatan ini digunakan secara komplementer guna memperoleh pemahaman yang utuh dan kritis terhadap objek penelitian.<sup>11</sup>

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan pendukung. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>9</sup> Putra, E. A. M. (2024). Konsep ideal pengujian peraturan kebijakan (*beleidsregel*) di Indonesia. *Wijaya Putra Law Review*, 3(1), 1-20.

<sup>10</sup> Nugroho, I. B. (2024). Aktualisasi AAUPB Dalam Legislasi: Studi Relasional Politik Hukum Dan Kebijakan Publik. *Recht Studiosum Law Review*, 3(2), 188-198.

<sup>11</sup> Ananda, A. I., AS, A. M. H., Hasbullah, M., & Pa, P. M. (2025). Urgensi Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam UUD 1945 Untuk Memperkuat Sistem Pemerintahan Daerah. *Jurnal Kompilasi Hukum*, 10(2), 430-442.



relevan dengan diskresi dan hukum administrasi negara, sedangkan bahan hukum sekunder mencakup buku teks, artikel jurnal ilmiah, serta doktrin para sarjana yang membahas peraturan kebijakan dan mekanisme pengujian norma. Adapun bahan pendukung berupa sumber non-hukum digunakan untuk memperkaya analisis secara kontekstual. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan penalaran preskriptif dan argumentatif, yaitu menafsirkan norma hukum secara sistematis dan kritis untuk merumuskan argumentasi hukum mengenai batasan diskresi pemerintah serta urgensi penataan mekanisme pengujian peraturan kebijakan demi menjamin kepastian hukum.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN / ANALYSIS AND DISCUSSION**

### **Peraturan Kebijakan sebagai *Grey Norm*: Eksistensi dan Batasan Diskresi Pemerintah**

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) pada dasarnya merupakan produk dari kewenangan diskresi yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menjalankan fungsi administrasi negara. Dalam hukum administrasi, diskresi dipahami sebagai ruang kebebasan bertindak bagi pejabat pemerintahan ketika peraturan perundang-undangan tidak memberikan pengaturan yang lengkap, jelas, atau bahkan sama sekali belum mengatur suatu keadaan konkret.<sup>12</sup> Dari diskresi inilah kemudian lahir berbagai bentuk peraturan kebijakan, seperti surat edaran, instruksi, pedoman, atau petunjuk teknis yang secara formal tidak dikualifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktik pemerintahan modern yang dituntut serba cepat dan adaptif, peraturan kebijakan tidak lagi sekadar berfungsi sebagai pedoman internal, melainkan berkembang menjadi instrumen pengaturan yang memengaruhi perilaku hukum subjek di luar pemerintah. Kondisi ini menandai pergeseran peran peraturan kebijakan dari instrumen administratif menuju fenomena normatif yang patut dikaji secara lebih kritis.<sup>13</sup>

Secara konseptual, peraturan kebijakan berbeda secara mendasar dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dibentuk melalui prosedur formal yang ditentukan oleh undang-undang, memiliki legitimasi demokratis, serta menempati posisi hierarkis tertentu dalam sistem hukum. Sebaliknya, peraturan kebijakan lahir dari kewenangan administratif dan tidak melalui proses legislasi yang partisipatif. Perbedaan ini seharusnya berimplikasi pada perbedaan daya ikat dan konsekuensi hukumnya. Namun dalam praktik, peraturan kebijakan sering kali diperlakukan seolah-olah setara dengan norma hukum formal, baik oleh aparat pemerintah maupun oleh masyarakat. Kepatuhan terhadap peraturan kebijakan kerap bersifat wajib dan disertai sanksi administratif tidak langsung. Ketika peraturan kebijakan berfungsi seperti norma umum yang mengikat, batas konseptual antara kebijakan administratif dan norma hukum menjadi kabur, sehingga menimbulkan problem legitimasi normatif dalam sistem hukum negara hukum.<sup>14</sup>

Ketidakjelasan tersebut semakin nyata apabila ditinjau dari kedudukan peraturan kebijakan dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan tidak termasuk di dalamnya. Secara normatif, peraturan kebijakan berada di luar struktur formal sistem hukum tertulis. Meskipun demikian, eksistensinya tidak dapat diabaikan karena ia hidup dan bekerja secara faktual dalam praktik pemerintahan.<sup>15</sup> Di sinilah letak paradoks dari peraturan kebijakan, secara formal ia “tidak ada” dalam hierarki peraturan perundang-undangan tetapi secara empiris ia “hadir” dan berpengaruh kuat. Paradoks ini menunjukkan adanya ruang kosong dalam sistem hukum yang tidak sepenuhnya mampu mengakomodasi praktik diskresi pemerintah.

Untuk menjelaskan posisi ambiguitas tersebut, artikel ini menggunakan konsep *grey norm* sebagai kerangka analisis. *Grey norm* merujuk pada norma yang tidak sepenuhnya memenuhi kriteria formal sebagai norma hukum, tetapi memiliki efek pengaturan yang nyata dan bersifat umum. Peraturan kebijakan sebagai *grey norm* tidak lahir dari prosedur pembentukan norma yang sah menurut hukum perundang-

---

<sup>12</sup> Taufiqurrahman, M. (2024). Kebijakan Diskresi Pejabat Pemerintahan Dalam Memutuskan Kebijakan Publik. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 5(3), 776-771.

<sup>13</sup> Atmaja, G. M. W. (2022). Pergeseran Sudut Pandang Pengujian Peraturan Kebijakan. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 8(2), 751-764.

<sup>14</sup> Yusdheaputra, W. (2023). Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurist-Diction*, 6(1), 191-214.

<sup>15</sup> Putra, H. C. (2023). Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Peraturan-Undangan Di Indonesia. *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 1(2), 130-143.





undangan, namun tetap menciptakan pola perilaku yang harus diikuti. Konsep ini penting karena mampu menjembatani kesenjangan antara pendekatan formalistik dan realitas praktik hukum. Dengan menempatkan peraturan kebijakan sebagai *grey norm*, dapat dipahami bahwa problem utamanya bukan sekadar ada atau tidaknya dasar hukum formal, melainkan pada bagaimana norma tersebut bekerja dan berdampak terhadap kepastian hukum. Pendekatan ini juga memungkinkan kritik yang lebih tajam terhadap praktik pemerintahan tanpa menafikan kebutuhan akan diskresi.

Dalam konteks tersebut, diskresi pemerintah dapat dipandang sebagai pintu masuk lahirnya *grey norm* melalui peraturan kebijakan. Diskresi yang semula dimaksudkan untuk menjawab situasi konkret dan bersifat kasuistik, dalam praktik justru sering dilembagakan dalam bentuk peraturan yang berlaku umum dan berulang. Ketika diskresi dilembagakan menjadi aturan yang bersifat general dan abstrak, maka sesungguhnya telah terjadi pergeseran fungsi dari tindakan administratif menuju pembentukan norma. Pergeseran ini problematis karena pembentukan norma umum seharusnya berada dalam ranah legislasi atau peraturan perundang-undangan, bukan pada kewenangan diskresioner eksekutif. Dengan demikian, penggunaan peraturan kebijakan sebagai instrumen diskresi yang berlebihan berpotensi mengaburkan batas kewenangan dan melemahkan prinsip pembagian kekuasaan.<sup>16</sup>

Asas legalitas merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara hukum, yang menuntut setiap tindakan dan keputusan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas.<sup>17</sup> Dalam konteks diskresi, asas legalitas dimodifikasi secara terbatas untuk melengkapi hukum dalam ruang kosong yang ditinggalkan oleh peraturan perundang-undangan. Pada posisi ini, penggunaan diskresi melalui peraturan kebijakan tetap harus dapat ditelusuri legitimasi hukumnya. Permasalahan muncul ketika peraturan kebijakan digunakan untuk menciptakan kewajiban baru yang tidak memiliki pijakan normatif yang memadai. Dalam kondisi demikian, diskresi tidak lagi berfungsi sebagai pelengkap hukum, melainkan sebagai pengganti hukum. Praktik ini bertentangan dengan esensi asas legalitas karena memungkinkan lahirnya norma yang mengikat tanpa dasar kewenangan yang sah, sehingga mengancam kepastian hukum dan prinsip pemerintahan yang berdasarkan hukum.<sup>18</sup>

Batasan normatif berikutnya terhadap penggunaan diskresi adalah asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang menegaskan bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.<sup>19</sup> Meskipun peraturan kebijakan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, asas ini tetap relevan sebagai prinsip umum dalam sistem hukum. Peraturan kebijakan tidak boleh menyimpangi, apalagi meniadakan ketentuan yang telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktik, tidak jarang peraturan kebijakan justru memodifikasi bahkan membatasi hak dan kewajiban yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan di atasnya. Ketika hal ini terjadi, peraturan kebijakan berfungsi sebagai norma inferior yang bertentangan dengan norma superior tanpa mekanisme koreksi yang memadai.

Pelanggaran terhadap asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam konteks peraturan kebijakan sering kali terjadi secara terselubung. Peraturan kebijakan umumnya dirumuskan dengan bahasa teknokratis dan administratif, sehingga tampak netral dan operasional. Namun di balik formulasi tersebut, sering tersembunyi pengaturan substansial yang berdampak pada pembatasan hak atau penambahan kewajiban. Karena tidak dikonstruksikan sebagai peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan luput dari proses harmonisasi dan pengujian vertikal. Akibatnya, potensi pertentangan dengan norma yang lebih tinggi tidak terdeteksi sejak awal. Praktik ini memperlihatkan bahwa persoalan peraturan kebijakan bukan semata soal bentuk, melainkan soal materi muatan. Ketika materi muatan peraturan kebijakan telah memasuki wilayah pengaturan normatif yang seharusnya menjadi domain peraturan perundang-undangan, maka asas hierarki norma secara substantif telah dilanggar.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Ashfiya, D. G. (2023). Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Dan Pengujiannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 6(1), 57-88.

<sup>17</sup> Iswari, F. (2020). Aplikasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 127-140.

<sup>18</sup> HSB, A. M., & Shanty, V. (2021). Diskresi Sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Law Jurnal*, 1(2), 1-12.

<sup>19</sup> Wijayanti, S., Sari, Z. N., Salam, S., & Firdaus, A. A. (2024). Norm Clash in Lex Superior Derogate Legi Inferiori Principle's Implementation on Circular Letters and Laws. *Reformasi Hukum*, 28(3), 234-250.

<sup>20</sup> Huda, N. M. (2021). Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif



Batasan paling krusial terhadap diskresi pemerintah adalah larangan pembentukan norma yang bersifat umum melalui kewenangan diskresioner. Diskresi pada hakikatnya bersifat individual, konkret, dan kontekstual, ditujukan untuk menyelesaikan persoalan tertentu dalam situasi tertentu. Sebaliknya, norma yang bersifat umum memiliki karakter abstrak, berulang, dan berlaku bagi setiap orang atau kelompok tanpa memandang situasi konkret. Ketika peraturan kebijakan dirumuskan dengan cakupan yang luas dan berlaku secara terus-menerus, maka diskresi telah bertransformasi menjadi mekanisme pembentukan norma umum.<sup>21</sup> Transformasi ini tidak hanya problematis secara administratif, tetapi juga secara konstitusional, karena menggeser fungsi pembentukan norma dari legislatif ke eksekutif. Larangan ini penting untuk menjaga keseimbangan kewenangan antar cabang kekuasaan dan mencegah konsentrasi kekuasaan normatif pada pemerintah.

Batasan normatif diskresi ini tentunya tidak dapat dipahami secara parsial, melainkan sebagai satu kesatuan yang saling berkaitan antara asas legalitas, asas hierarki norma, dan larangan pembentukan norma umum. Ketika salah satu batasan tersebut dilanggar, peraturan kebijakan berpotensi berubah dari instrumen administratif menjadi *grey norm* yang problematik. Kondisi ini menunjukkan bahwa problem utama peraturan kebijakan bukan terletak pada keberadaannya, melainkan pada kecenderungan ekspansif dalam penggunaannya. Tanpa penegasan batasan normatif yang jelas, diskresi pemerintah akan terus menjadi jalan pintas pembentukan norma yang mengaburkan garis antara kebijakan dan hukum.<sup>22</sup>

Implikasi paling nyata dari penggunaan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* adalah terganggunya kepastian hukum. Kepastian hukum mensyaratkan bahwa setiap norma yang mengikat harus dapat dikenali sumber kewenangannya, diprediksi keberlakuannya, serta diuji keabsahannya. Peraturan kebijakan yang lahir dari diskresi, namun bersifat umum dapat dikatakan gagal memenuhi ketiga prasyarat tersebut. Warga negara kerap dihadapkan pada kewajiban atau pembatasan yang tidak secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi harus dipatuhi karena bersumber dari kebijakan administratif. Situasi ini menciptakan ketidakpastian mengenai hak dan kewajiban hukum, sekaligus melemahkan fungsi hukum sebagai instrumen perlindungan dan prediktabilitas. Dalam jangka panjang, ketidakpastian ini berpotensi mereduksi kepercayaan publik terhadap hukum dan institusi pemerintahan, karena hukum tidak lagi dipahami sebagai sistem norma yang jelas dan terstruktur.<sup>23</sup>

Selain kepastian hukum, penggunaan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* juga berdampak serius terhadap perlindungan hak warga negara. Dalam negara hukum, setiap pembatasan hak harus didasarkan pada undang-undang dan disertai mekanisme pengawasan yang memadai.<sup>24</sup> Ketika pembatasan tersebut justru bersumber dari peraturan kebijakan, warga negara berada pada posisi yang lemah karena sulit menggugat norma yang merugikan mereka. Peraturan kebijakan tidak selalu tersedia secara terbuka, sering berubah, dan tidak jarang ditafsirkan secara sepihak oleh aparatur. Kondisi ini menciptakan relasi kekuasaan yang asimetris antara pemerintah dan warga negara. Tanpa dasar hukum yang kuat dan mekanisme kontrol yang efektif, peraturan kebijakan berpotensi menjadi alat justifikasi tindakan administratif yang eksekutif dan bertentangan dengan prinsip perlindungan hak asasi manusia dan asas *due process of law*.<sup>25</sup>

Dalam kerangka negara hukum demokratis, keberadaan diskresi seharusnya diimbangi dengan mekanisme akuntabilitas yang kuat. Namun peraturan kebijakan sebagai *grey norm* justru berada di wilayah minim akuntabilitas normative yang tidak tunduk pada prosedur pembentukan peraturan perundang-

---

Sistem Presidensial. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(3), 550-571.

<sup>21</sup> Arifin, F. (2021). Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Sistem Peradilan di Indonesia. *LITIGASI*, 22(1), 133-156.

<sup>22</sup> Putri, S. A., Triono, A., & Kasmawati, K. (2025). Diskresi pejabat administrasi dalam pelayanan publik terhadap batasan dan pengawasan diskresi. *Lex Stricta: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1), 33-42.

<sup>23</sup> Herwibowo, B. H., Maryano, M., & Mau, H. A. (2025). Kepastian Hukum Kewenangan Diskresi Direksi BUMN dalam Perspektif Prinsip Good Corporate Governance. *CENDEKIA: Jurnal Penelitian dan Pengkajian Ilmiah*, 2(8), 1491-1503.

<sup>24</sup> Tanggahma, B., & Muhammad, R. N. (2024). Menguak Esensi: Negara Hukum dalam Konstitusi: Sebuah Analisis Mendalam terhadap Perlindungan Hak-hak Warga Negara. *UNES Law Review*, 6(3), 9456-9468.

<sup>25</sup> Eric, E., & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1), 464-485.



undangan, tidak melalui mekanisme harmonisasi, dan tidak memiliki jalur pengujian normatif yang jelas.<sup>26</sup> Kondisi ini menempatkan peraturan kebijakan pada posisi yang relatif kebal terhadap koreksi hukum. Kritik sistemik dalam artikel ini menegaskan bahwa toleransi berlebihan terhadap praktik tersebut berisiko menormalisasi penyimpangan asas legalitas. Apabila dibiarkan, peraturan kebijakan akan terus berkembang sebagai “hukum bayangan” yang bekerja paralel dengan sistem hukum formal, namun tanpa jaminan kepastian dan perlindungan hukum yang memadai.

Dengan demikian, dapatlah ditegaskan bahwa peraturan kebijakan sebagai *grey norm* merupakan fenomena yang tidak dapat dipandang remeh dalam sistem hukum Indonesia. Diskresi pemerintah, meskipun diperlukan, harus dibatasi secara ketat agar tidak berubah menjadi sarana pembentukan norma umum yang melampaui kewenangannya. Pelanggaran terhadap asas legalitas, asas hierarki norma, dan larangan pembentukan norma umum melalui diskresi pada akhirnya berdampak langsung pada kepastian hukum dan perlindungan warga negara. Oleh karena itu, penataan ulang penggunaan peraturan kebijakan menjadi agenda normatif yang mendesak. Penegasan batas materi muatan, penguatan mekanisme kontrol, serta harmonisasi diskresi dengan sistem perundang-undangan merupakan prasyarat untuk memastikan bahwa diskresi tetap berfungsi sebagai instrumen administratif, bukan sebagai sumber norma hukum yang problematik. Bagian ini menjadi landasan kritis untuk pembahasan selanjutnya mengenai problematika pengujian peraturan kebijakan.

### **Problematika Pengujian Peraturan Kebijakan dan Implikasinya terhadap Kepastian Hukum**

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, keberadaan peraturan kebijakan tidak hanya menimbulkan persoalan pada tataran pembentukan norma, tetapi juga memunculkan tantangan serius pada aspek pengujiannya. Instrumen kebijakan yang lahir dari diskresi ini bekerja di ruang yang ambigu antara kebijakan administratif dan norma hukum formal. Problematika pengujian peraturan kebijakan berangkat dari paradoks normatif yang melekat pada instrumen ini, ia bukan peraturan perundang-undangan tetapi dalam praktik sering bekerja seperti norma yang mengikat publik. Ketika surat edaran, instruksi, atau pedoman dijadikan dasar penetapan layanan, izin, sanksi administratif, bahkan pembatasan akses terhadap hak tertentu, warga negara berhadapan dengan “aturan yang mengatur” namun tidak jelas kanal akuntabilitasnya.<sup>27</sup> Persoalan menjadi mendasar karena sistem pengujian norma di Indonesia dibangun atas asumsi bahwa norma yang mengikat umum hadir dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sehingga mekanisme pengujian (*judicial review*) pun diarahkan pada jenis norma tersebut. Akibatnya, peraturan kebijakan jatuh pada ruang yang paradoks, antara terlalu normatif untuk diabaikan tetapi terlalu “non-formal” untuk diuji secara langsung.

Peraturan kebijakan tentu tidak dapat diuji melalui Mahkamah Konstitusi (MK) karena kewenangan MK secara konstitusional dibatasi pada pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Batasan ini bukan sekadar teknis kewenangan, melainkan desain kontrol konstitusional yang diberikan untuk menjaga norma setingkat undang-undang sebagai produk politik hukum tertinggi setelah konstitusi tidak melanggar hak konstitusional warga negara. Putusan-putusan MK secara konsisten menegaskan bahwa kerugian konstitusional yang diuji harus bersumber dari berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian, bukan dari tindakan kebijakan administratif.<sup>28</sup> Keterbatasan kewenangan pengujian serupa juga terjadi pada Mahkamah Agung (MA) dalam konteks hak uji materiil peraturan di bawah undang-undang. Secara prinsip, objek hak uji materiil MA adalah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sehingga peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang tidak termasuk kategori tersebut kerap dinyatakan bukan objek uji. Praktik peradilan juga menunjukkan pola yang sama, misalnya perkara yang menyangkut surat edaran yang dinyatakan bukan objek Hak Uji Materiil sehingga permohonan tidak dapat diterima.<sup>29</sup> Dengan

<sup>26</sup> Yulida, D., Utama, K. W., & Nugraha, X. (2022). Verifikasi Manual Manifestasi Asas Kecermatan Sebagai Batu Uji Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara. *Jurnal USM Law Review*, 5(1), 31-48.

<sup>27</sup> Arifin, F. (2021). Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Sistem Peradilan di Indonesia. *LITIGASI*, 22(1), 133-156.

<sup>28</sup> Yanuar, M. A. (2024). Politik Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM*, 17(01), 170-184.

<sup>29</sup> Gusri, I. (2023). Implementasi Prinsip Non-Retroaktif Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Ditinjau Dari Aspek Keadilan, Kemanfaatan Dan Kepastian Hukum. *Jurnal Hukum Peratun*, 6(1), 1-34.





demikian, dua pilar pengujian norma (MK untuk undang-undang, MA untuk peraturan di bawah undang-undang) sama-sama tidak menyediakan pintu langsung bagi peraturan kebijakan, meskipun daya kerjanya dapat mengatur publik.

Kekosongan kanal pengujian langsung ini melahirkan implikasi metodologis dan praktis ketika kontrol terhadap peraturan kebijakan cenderung bergeser dari pengujian normatif (validitas norma) menjadi sengketa administratif (akibat penerapan). Artinya, warga negara sering kali baru dapat menggugat setelah kebijakan itu “turun” menjadi keputusan konkret yang merugikan, bukan ketika norma kebijakan itu sendiri mulai berlaku dan berdampak. Pola seperti ini menempatkan warga negara dalam posisi reaktif, ketika mereka harus menunggu kerugian terjadi untuk memperoleh akses koreksi hukum. Secara sistemik, kondisi ini juga menguntungkan pembentuk kebijakan karena norma kebijakan dapat bertahan cukup lama tanpa diuji, sekalipun berpotensi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>30</sup> Dalam kerangka negara hukum, problem tersebut menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kecepatan pemerintah dalam memproduksi “aturan kebijakan” dan kapasitas sistem hukum dalam menguji, mengoreksi, serta menertibkannya.

Di titik ini, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sering dipandang sebagai jalur alternatif. Namun PTUN pada dasarnya menguji legalitas keputusan/tindakan administrasi yang konkret (misalnya penolakan izin, pencabutan hak, penetapan sanksi), bukan menguji norma kebijakan sebagai norma yang berdiri sendiri.<sup>31</sup> Dalam konteks ini, apabila surat edaran/pedoman menjadi dasar internal yang mengikat aparatur, PTUN baru dapat menilainya secara tidak langsung melalui sengketa atas keputusan yang lahir dari kebijakan tersebut. Mekanisme ini penting sebagai pintu perlindungan, tetapi memiliki dua keterbatasan serius, koreksi yang dihasilkan bersifat kasuistik dan menguntungkan penggugat dalam perkara itu tanpa otomatis membersihkan norma kebijakannya dari sistem serta standar pembuktian sering terkonsentrasi pada aspek prosedural dan kewenangan konkret, sehingga problem normativitas kebijakan (misalnya menambah kewajiban baru bagi publik) tidak selalu tersentuh secara memadai. Dengan kata lain, PTUN membantu, tetapi belum menjawab kebutuhan “uji norma” atas *grey norm*.

Karena uji norma langsung tidak tersedia, AUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik) kemudian berperan sebagai instrumen kontrol tidak langsung terhadap peraturan kebijakan. Dalam praktik, AUPB menjadi semacam kompas etik-yuridis untuk menilai apakah kebijakan administratif melampaui kewenangan, tidak rasional, diskriminatif, atau melanggar kepastian hukum.<sup>32</sup> Namun mengandalkan AUPB sebagai substitusi mekanisme uji normatif memiliki konsekuensi. AUPB bekerja kuat ketika diuji pada tindakan/keputusan konkret, tetapi kurang memadai untuk menyelesaikan persoalan normativitas kebijakan yang berlaku umum dan berulang. AUPB juga cenderung menghasilkan penilaian yang kontekstual sehingga tergantung pembuktian dan pertimbangan hakim dan ini tentunya sulit membentuk standar yang seragam.

Keterputusan mekanisme pengujian semakin terlihat ketika peraturan kebijakan digunakan sebagai instrumen “tindak lanjut” putusan MK. Contoh yang ilustratif adalah Putusan MK Nomor 012/PUU-I/2003 terkait ketenagakerjaan, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Surat Edaran Menakertrans Nomor SE-13/MEN/SJ-HK/I/2005 untuk memberi pedoman penerapan pascaputusan.<sup>33</sup> Secara administratif, surat edaran tampak sebagai penjelasan operasional. Namun secara normatif, ia berpotensi mengarahkan tafsir dan praktik lapangan serta dapat membentuk kaidah yang diperlakukan mengikat. Kondisi ini menunjukkan problem ganda, pemerintah membutuhkan instrumen cepat untuk memastikan putusan MK terimplementasi, tetapi instrumen cepat itu berupa peraturan kebijakan yang tidak memiliki jalur uji normatif yang jelas. Akibatnya, apabila surat edaran tersebut melampaui mandat putusan atau membentuk

---

<sup>30</sup> Eric, E., & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1), 464-485.

<sup>31</sup> Muhshi, A., & Yunita, F. T. (2024). Diskursus Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) oleh Peradilan Tata Usaha Negara. *Media Iuris*, 7(2), 191-220.

<sup>32</sup> Langkay, J. G., Mawuntu, R. J., & Pinasang, D. R. (2023). Kajian Hukum Pelampauan Batas Kewenangan Pejabat Administrasi yang Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, 11(4), 1-10.

<sup>33</sup> Prestika, A., & Yurikosari, A. (2020). ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM MENGENAI “ALASAN MENDESAK” DALAM SE MENAKERTRANS NO. SE-13/MEN/SJ/HK/I/2005 (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 139PK/PDT. SUS-PHI/2016). *Jurnal Hukum Adigama*, 3(1), 928-945.



norma baru, warga negara menghadapi dilema yang dampaknya nyata tetapi kanal koreksinya berbelit dan tidak langsung.

Salah satu dampak paling serius dari ketiadaan mekanisme pengujian peraturan kebijakan adalah meningkatnya potensi konflik norma dalam praktik pemerintahan. Peraturan kebijakan kerap memuat ketentuan yang menafsirkan, menambah, atau bahkan menyimpangi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>34</sup> Karena tidak melalui mekanisme harmonisasi dan pengujian vertikal, konflik tersebut sering baru terungkap ketika menimbulkan sengketa konkret. Aparatur pemerintah pun dilemma, di satu sisi terikat pada peraturan perundang-undangan dan di sisi lain diwajibkan mematuhi kebijakan internal. Kondisi ini menciptakan ketidakseragaman penerapan hukum dan membuka ruang penafsiran subjektif. Dalam perspektif sistem hukum, konflik norma semacam ini tidak hanya mencerminkan lemahnya pengendalian diskresi, tetapi juga menunjukkan adanya celah struktural dalam tata kelola pembentukan dan pengujian norma non-formal yang berdampak luas.<sup>35</sup>

Konflik norma yang tidak terselesaikan pada gilirannya bermuara pada ketidakpastian hukum. Kepastian hukum mensyaratkan adanya kejelasan mengenai norma mana yang berlaku dan dapat dijadikan rujukan oleh warga negara. Peraturan kebijakan sebagai *grey norm* justru menghadirkan ketidakpastian tersebut karena keberlakuannya sering bergantung pada praktik administratif, bukan pada legitimasi normatif yang jelas. Warga negara sulit memprediksi apakah suatu kebijakan akan diterapkan secara konsisten, diubah sewaktu-waktu, atau bahkan dicabut tanpa mekanisme yang transparan. Ketidakpastian ini diperparah oleh fakta bahwa peraturan kebijakan tidak selalu dipublikasikan secara memadai dan sering kali hanya diketahui setelah diterapkan.

Lebih jauh, ketiadaan mekanisme pengujian peraturan kebijakan berdampak langsung pada lemahnya perlindungan hukum bagi warga negara. Tanpa kanal pengujian normatif, warga negara dipaksa menempuh jalur litigasi yang bersifat tidak langsung, reaktif, dan sering kali mahal. Perlindungan hukum baru dapat diperoleh setelah kerugian konkret terjadi, bukan pada tahap pencegahan.<sup>36</sup> Model perlindungan semacam ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menempatkan hukum sebagai sarana preventif, bukan sekadar represif. Selain itu, posisi tawar warga negara menjadi tidak seimbang ketika berhadapan dengan kebijakan administratif yang diproduksi secara sepihak oleh pemerintah. Dalam situasi tertentu, peraturan kebijakan bahkan dapat berfungsi sebagai alat justifikasi pembatasan hak tanpa kontrol yang memadai.

Kondisi tersebut menegaskan urgensi penataan mekanisme pengujian peraturan kebijakan secara normatif dan sistemik.<sup>37</sup> Salah satu opsi yang dapat dipertimbangkan adalah penguatan peran Mahkamah Agung melalui perluasan objek hak uji materiil terhadap norma-norma kebijakan yang bersifat umum dan berdampak luas. Pendekatan ini menuntut redefinisi konseptual mengenai “peraturan perundang-undangan” agar tidak semata-mata berfokus pada bentuk formal, tetapi juga pada substansi normatif. Alternatif lainnya adalah penguatan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji kebijakan administratif yang bersifat normatif (*regeling*), tidak hanya keputusan konkret. Penguatan ini dapat dilakukan melalui reinterpretasi objek sengketa atau pembaruan regulasi acara PTUN, sehingga pengujian tidak lagi semata bersifat kasuistik, melainkan juga preventif.

Selain penguatan lembaga yang sudah ada, opsi pembentukan mekanisme khusus pengujian peraturan kebijakan juga layak dipertimbangkan. Mekanisme ini dapat dirancang sebagai forum normatif yang secara spesifik menilai kesesuaian peraturan kebijakan dengan asas legalitas, hierarki norma, dan AUPB sebelum atau sesudah diberlakukan. Kehadiran mekanisme khusus akan mengisi kekosongan kontrol terhadap *grey norm* tanpa harus memaksakan peraturan kebijakan masuk ke kategori peraturan perundang-undangan secara formal. Model ini juga memungkinkan pengujian yang lebih cepat dan adaptif terhadap dinamika kebijakan pemerintahan. Dengan demikian, kebutuhan pemerintah akan fleksibilitas

<sup>34</sup> Wijayanti, S., Sari, Z. N., Salam, S., & Firdaus, A. A. (2024). Norm Clash in Lex Superior Derogate Legi Inferiori Principle's Implementation on Circular Letters and Laws. *Reformasi Hukum*, 28(3), 234-250.

<sup>35</sup> Pamungkas, C. A., & Asmorojati, A. W. (2023). Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Pejabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri. *Media of Law and Sharia*, 4(2), 89-103.

<sup>36</sup> Eric, E., & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1), 464-485.

<sup>37</sup> Atmaja, G. M. W. (2022). Pergeseran Sudut Pandang Pengujian Peraturan Kebijakan. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 8(2), 751-764.



tetap terjaga, sementara kepastian hukum dan perlindungan warga negara tidak dikorbankan.

Dengan demikian, problematika pengujian peraturan kebijakan merupakan persoalan struktural yang berdampak luas terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara. Ketiadaan mekanisme pengujian langsung menjadikan peraturan kebijakan sebagai *grey norm* yang bekerja tanpa kontrol normatif yang memadai. Tanpa penataan yang serius, praktik ini berpotensi menormalisasi pembentukan norma di luar sistem perundang-undangan dan melemahkan prinsip negara hukum. Oleh karena itu, urgensi pembaruan mekanisme pengujian peraturan kebijakan tidak dapat ditunda. Penataan tersebut harus diarahkan untuk menyeimbangkan kebutuhan diskresi pemerintah dengan tuntutan akuntabilitas hukum. Bagian ini sekaligus menutup rangkaian analisis dengan menegaskan bahwa penataan pengujian peraturan kebijakan merupakan prasyarat fundamental bagi terwujudnya kepastian hukum yang substantif dalam praktik pemerintahan Indonesia.

## **KESIMPULAN/ CONCLUSION**

Berdasarkan hasil dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa peraturan kebijakan merupakan produk diskresi pemerintah yang secara formal berada di luar sistem peraturan perundang-undangan, namun dalam praktik memiliki daya ikat dan dampak normatif yang nyata terhadap masyarakat. Kondisi ini menempatkan peraturan kebijakan sebagai *grey norm*, yakni norma abu-abu yang berada di antara kebijakan administratif dan norma hukum formal. Diskresi pemerintah yang semula dimaksudkan sebagai instrumen fleksibilitas administratif telah mengalami pergeseran fungsi menjadi jalan pintas pembentukan norma umum yang berlaku luas dan berulang. Pergeseran tersebut melampaui batas diskresi yang dibenarkan dalam negara hukum karena berpotensi melanggar asas legalitas, asas *lex superior derogat legi inferiori*, serta larangan pembentukan norma umum melalui kewenangan diskresioner. Oleh karena itu, eksistensi peraturan kebijakan hanya dapat dibenarkan sepanjang tetap bersifat internal, kasuistik, dan tidak menciptakan kewajiban atau pembatasan baru bagi warga negara.

Selanjutnya, penelitian ini menegaskan bahwa problematika utama peraturan kebijakan dalam sistem hukum Indonesia terletak pada ketiadaan mekanisme pengujian normatif yang jelas dan efektif. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji melalui Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung, sementara pengujian melalui Peradilan Tata Usaha Negara bersifat tidak langsung dan terbatas pada keputusan konkret. Ketergantungan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai instrumen korektif juga belum mampu menggantikan fungsi pengujian normatif secara komprehensif. Ketiadaan mekanisme pengujian tersebut menimbulkan konflik norma, ketidakpastian hukum, serta melemahkan perlindungan hukum bagi warga negara. Dengan demikian, diperlukan penataan ulang secara sistemik melalui penegakan batas materi muatan peraturan kebijakan serta pembentukan atau penguatan mekanisme pengujian normatif, baik melalui perluasan kewenangan lembaga peradilan yang ada maupun pembentukan mekanisme khusus, guna memastikan diskresi pemerintah tetap sejalan dengan prinsip negara hukum dan kepastian hukum yang substantif.

## **BIBLIOGRAFI/ BIBLIOGRAPHY**

- Ananda, A. I., AS, A. M. H., Hasbullah, M., & Pa, P. M. (2025). Urgensi Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam UUD 1945 Untuk Memperkuat Sistem Pemerintahan Daerah. *Jurnal Kompilasi Hukum*, 10(2), 430-442.
- Arifin, F. (2021). Pengujian Peraturan Kebijakan dalam Sistem Peradilan di Indonesia. *LITIGASI*, 22(1), 133-156.
- Arifin, F. (2025). Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nasional. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(01), 25-37.
- Ashfiya, D. G. (2023). Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja Dan Pengujiannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 6(1), 57-88.
- Asmara, G. (2022). Urgensi Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Untuk Memajukan Kesejahteraan Umum. *Jurnal Diskresi*, 1(1), 1-16.
- Atmaja, G. M. W. (2022). Pergeseran Sudut Pandang Pengujian Peraturan Kebijakan. *Jurnal Komunikasi*



- Hukum (JKH)*, 8(2), 751-764.
- Eric, E., & Anggraita, W. (2021). Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1), 464-485.
- Gusri, I. (2023). Implementasi Prinsip Non-Retroaktif Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Ditinjau Dari Aspek Keadilan, Kemanfaatan Dan Kepastian Hukum. *Jurnal Hukum Peratun*, 6(1), 1-34.
- Hayati, I. U., & Tinambunan, H. S. R. (2020). Keberlakuan Hukum dan Kekuatan Mengikat Peraturan Menteri yang Tidak Diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi. *Jurnal Hukum Novum*, 7(3), 1-10.
- Herwibowo, B. H., Maryano, M., & Mau, H. A. (2025). Kepastian Hukum Kewenangan Diskresi Direksi BUMN dalam Perspektif Prinsip Good Corporate Governance. *CENDEKIA: Jurnal Penelitian dan Pengkajian Ilmiah*, 2(8), 1491-1503.
- HSB, A. M., & Shanty, V. (2021). Diskresi Sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Law Jurnal*, 1(2), 1-12.
- Huda, N. M. (2021). Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(3), 550-571.
- Iswari, F. (2020). Aplikasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 127-140.
- Katili, M. F. B., Moonti, R., Moonti, R. M., & Kasim, M. A. (2025). Reformasi Politik dan Kewenangan Presiden: Analisis Kritis terhadap Peran Instruksi Presiden dalam Pembentukan Kebijakan Nasional. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, 2(2), 373-383.
- Langkay, J. G., Mawuntu, R. J., & Pinasang, D. R. (2023). Kajian Hukum Pelampauan Batas Kewenangan Pejabat Administrasi yang Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, 11(4), 1-10.
- Muhshi, A., & Yunita, F. T. (2024). Diskursus Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) oleh Peradilan Tata Usaha Negara. *Media Iuris*, 7(2), 191-220.
- Nugroho, I. B. (2024). Aktualisasi AAUPB Dalam Legislasi: Studi Relasional Politik Hukum Dan Kebijakan Publik. *Recht Studiosum Law Review*, 3(2), 188-198.
- Pamungkas, C. A., & Asmorajati, A. W. (2023). Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri. *Media of Law and Sharia*, 4(2), 89-103.
- Prawiranegara, K. (2021). Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pada Pemerintahan Kabupaten Dompu. *Lex Renaissance*, 6(3), 591-604.
- Prestika, A., & Yurikosari, A. (2020). ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM MENGENAI “ALASAN MENDESAK” DALAM SE MENAKERTRANS NO. SE-13/MEN/SJ/HK/I/2005 (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 139PK/PDT. SUS-PHI/2016). *Jurnal Hukum Adigama*, 3(1), 928-945.
- Putra, E. A. M. (2024). Konsep ideal pengujian peraturan kebijakan (beleidsregel) di Indonesia. *Wijaya Putra Law Review*, 3(1), 1-20.
- Putra, H. C. (2023). Kedudukan SEMA Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan Di Indonesia. *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 1(2), 130-143.
- Putri, S. A., Triono, A., & Kasmawati, K. (2025). Diskresi pejabat administrasi dalam pelayanan publik terhadap batasan dan pengawasan diskresi. *Lex Stricta: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1), 33-42.
- Sjarif, F. A., & Kastanya, E. J. (2021). Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara Di Masa Pandemi Covid-19. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(3), 786-802.
- Tanggahma, B., & Muhammad, R. N. (2024). Menguak Esensi: Negara Hukum dalam Konstitusi: Sebuah Analisis Mendalam terhadap Perlindungan Hak-hak Warga Negara. *UNES Law Review*, 6(3), 9456-9468.
- Taufiqurrahman, M. (2024). Kebijakan Diskresi Pejabat Pemerintahan Dalam Memutuskan Kebijakan Publik. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 5(3), 776-771.
- Utami, T., Solihah, S., Maulana, M., Adawiah, I., & Firdaus, M. (2025). Analisis Yuridis Terhadap Penerap Prinsip Legalitas Dalam Peraturan Perundang Undangan di Indonesia. *Journal Customary Law*, 2(3), 1-10.
- Wijayanti, S., Sari, Z. N., Salam, S., & Firdaus, A. A. (2024). Norm Clash in Lex Superior Derogate Legi Inferiori Principle's Implementation on Circular Letters and





- Yanuar, M. A. (2024). Politik Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM*, 17(01), 170-184.
- Yulida, D., Utama, K. W., & Nugraha, X. (2022). Verifikasi Manual Manifestasi Asas Kecermatan Sebagai Batu Uji Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara. *Jurnal USM Law Review*, 5(1), 31-48.
- Yusdheaputra, W. (2023). Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurist-Diction*, 6(1), 191-214.