

Peran Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels*) Dalam Dinamika Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Abdul Razak
Universitas Hasanuddin

Zulkifli Aspan ✉
Universitas Hasanuddin
✉ zulkifliaspan@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/nj810e31>

Abstrak

Diskusikan mengenai Peraturan Kebijakan (beleidsregels), baik dalam kajian peraturan perundang-undangan maupun dalam praktik administrasi pemerintahan di Indonesia masih jarang diperbincangkan, meskipun keberadaannya sangat penting dalam mendukung dinamisasi penyelenggaraan pemerintahan. UU Administrasi Pemerintahan hanya mengatur diskresi, sementara dalam praktik, tidak jarang para pengambil keputusan tidak bisa membedakan antara diskresi dengan Peraturan Kebijakan. Hal ini berdampak pada rancunya praktik pengambilan keputusan atau kebijakan yang mencampuradukan keduanya dalam menyelesaikan suatu masalah. Menjadi penting untuk menguatkan pemahaman mengenai bentuk, fungsi, dan perbedaan Peraturan Kebijakan dengan



© 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

diskresi untuk mendukung kelancaran administrasi pemerintahan, utamanya dalam menghadapi permasalahan tertentu yang membutuhkan pengambilan keputusan yang bersifat segera..

Kata Kunci

peraturan kebijakan, administrasi pemerintahan.

I. Pendahuluan

Praktik penyelenggaraan administrasi pemerintahan di semua negara berjalan secara dinamis oleh karena tuntutan pelayanan publik yang semakin meningkat dan menuntut kecepatan. Cara-cara kuno mulai ditinggalkan, beralih pada model-model administrasi pemerintahan yang modern, transformatif dan adaptif, khususnya yang berbasis digital (*e-government*). Negara-negara yang terlambat beradaptasi dengan perubahan itu akan tertinggal dan menyulitkan memberi pelayanan yang optimal kepada warganya. Kondisi sebaliknya pada Negara yang cepat beradaptasi. Pelayanan publik diberikan secara cepat, akuntabel dan transparan.

Indonesia adalah salah satu Negara yang masih mengalami proses “transisi” dan “transformasi” dari model pelayanan publik lama ke model pelayanan publik yang modern, adaptif dan transformatif. Pada survey UN E-Government Survey 2024,¹ Indonesia meraih peringkat 64 di antara 193 negara

¹ “E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development With the addendum on Artificial Intelligence”, dikutip dari: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>. Data akses 11 Nopember 2024 pukul 22.15 WIT. UN E-Government Survey

anggota PBB, melompat 13 peringkat dari posisi 77 pada tahun 2022.

Meskipun demikian, peringkat 64 dari 193 negara anggota PBB menunjukkan masih terdapat kekurangan dalam upaya transformasi pelayanan publik di Indonesia. Transformasi pelayanan publik dari era manual ke era digital melalui Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik (SPBE) atau “e-government” yang dikembangkan oleh masing-masing kementerian, lembaga, pemerintah daerah, BUMN, dan berbagai instansi masih belum terintegrasi dengan baik. Tidak jarang kita temui bahkan dalam sebuah lembaga atau kantor mempunyai sistem yang terpisah-pisah untuk setiap urusan. Tidak kurang dari Menteri Keuangan Sri Mulyani yang pernah mengeluh bahwa pemerintah mempunyai sekitar 24.000 aplikasi!² Hal ini tidak hanya inefisiensi, tetapi juga menimbulkan kebingungan bagi pengguna.³

Transformasi pelayanan publik tidak saja menuntut akselerasi, namun juga kecermatan dan ketepatan. Tidak

2024 mengangkat tema “*Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development*” yang bertujuan membantu negara-negara anggota mengidentifikasi kekuatan dan tantangan masing-masing dalam implementasi pemerintah digital, khusus pada tahun 2024 ini juga sudah memasukkan strategi penerapan kecerdasan artifisial (*Artificial Intelligence*) dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam survei ini, Indonesia berhasil mencetak skor 0.7991, yang menempatkan Indonesia, untuk pertama kalinya, dalam kategori *Very High E-Government Development Index* (VHEGDI).

² “Sri Mulyani Keluhkan 24.000 Aplikasi Pemerintah Bikin Boros Anggaran, Menkominfo: Akan Ditutup”, Kompas.com (12/07/2022) pukul 14:04 WIB. Data akses pada 11 Nopember 2024 pukul 22.25 WIT.

³ Arief Rahman, *Transformasi Digital untuk Penguatan Governansi Pemerintah*, makalah, tanpa tahun.

bisa, hanya karena ingin dilihat “keren”, pelayanan publik berbasis digital mengabaikan prinsip kecermatan dan kehati-hatian, utamanya dalam pengambilan keputusan yang sifatnya segera. Disinilah peran penting peraturan kebijakan untuk mengatasi berbagai hambatan yang muncul dalam praktik administrasi pemerintahan.

II. Pembahasan

Pembahasan para ahli dalam memperbincangkan mengenai peraturan kebijakan (*beleidsregels*) dalam dunia ilmu hukum, khususnya hukum administrasi dipandang relatif mengalami keterlambatan dibandingkan dengan sarana-sarana administrasi lainnya seperti ketetapan (*beschikking*), peraturan (*regelling*), ataupun perencanaan (Het Plan).⁴

Sesungguhnya keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari kewenangan bebas pemerintahan yang lazim dikenal dengan istilah *freies ermessen*. Dengan kata lain, kewenangan badan atau pejabat tata usaha Negara mengeluarkan peraturan kebijakan didasarkan pada asas kebebasan bertindak yang dimilikinya (*beleidsvrijheid* atau *beorde lingsvrijheid*). *Freies ermessen* bertolak dari kewajiban pemerintah dalam welfare state, yang menegaskan bahwa tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga Negara,

⁴ Abdul Razak, *Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, Litera dan Republik Institut: Yogyakarta, 2023, hlm 1.

disamping memberikan perlindungan bagi warga Negara dan menjalankan fungsi-fungsi lainnya.⁵

Oleh karena tugas pemerintah dalam doktrin *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga Negara, maka muncul prinsip “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.” Melainkan sebaliknya, pemerintah diharuskan menemukan dan memberikan penyelesaian dengan menemukan sendiri hukumnya sesuai prinsip *freies ermessen* yang diberikan kepadanya.⁶

1. Peraturan Kebijakan Dalam Rumpun Perundang-Undangan

Menurut M. Solly Lubis, yang dimaksud dengan peraturan negara (*staatsregelings*) adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun dalam pengertian pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Instruksi, Surat Edaran, Pengumuman, Surat Keputusan, dan lain-lain.⁷ Menurut I Gde Pantja Astawa yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*). Keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni: (1) *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden,

⁵ *Ibid* hlm 3.

⁶ *Ibid*.

⁷ M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju: Bandung, 2007.

peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain; (2) *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain; (3) *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.⁸

Pada Pidato Purnabakti di Universitas Indonesia, Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa pengaturan (*regeling*) memiliki makna lebih luas dari pada peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) dan keputusan (*beschikking*). Dalam tata pengaturan yang menjadi bagiannya adalah Peraturan Perundang-undangan dalam Konteks Hukum Tata Negara dan Peraturan Kebijakan yang masuk dalam Hukum Administrasi Negara. Attamimi menyatakan tata pengaturan mencakup semua jenis peraturan perundang-undangan yang memang merupakan satu rangkaian yang berkaitan semua peraturan kebijakan yang seringkali format, bentuk serta daya ikatnya dirasakan masyarakat tidak berbeda dengan peraturan perundang-undangan.⁹

Attamimi¹⁰ dalam Disertasinya - mengutip Van der Vlies - memaparkan bahwa pengaturan (*regeling*) ialah dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*), peraturan intern yang berlaku ke dalam bagi lembaga penyelenggara (*interne regelingen*), dan peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Masih menurut Attamimi, dalam

⁸ I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Cetakan 1 Edisi 1, Alumni: Bandung, 2008.

⁹ Hamid.S.Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bhakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.17

¹⁰ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, *op.cit.*

kaitannya dengan pengatribusian dan pendelegasian, selain jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan fungsi legislatif, diperlukan bagi penyelenggara kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (*vrijbeleid*) pun tentunya akan dikeluarkan juga berbagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang didasarkan pada kewenangan eksekutif.¹¹

Aturan kebijakan tidak dikenal dalam UU No 12 Tahun 2011 dan perubahannya (UU No 15 Tahun 2019) karena bukan bagian dalam jenis dan hierarki perundang-undangan. Pun dalam UU Administrasi Pemerintahan juga tidak ditemui. Namun dalam lapangan hukum administrasi negara, selain keputusan dan/atau ketetapan, dikenal juga istilah “peraturan kebijakan”, beberapa menyebutnya “peraturan kebijaksanaan”. Di beberapa negara, seperti Belanda menyebutnya “*pseudowetgeving, spiegelsrecht, atau beleidsregel*”, Jerman menyebutnya “*verwaltungsvorschriften*”. Sementara itu Inggris - yang memiliki ciri hukum *anglo saxon* - memiliki penyebutan yang beragam: *quasi-legislation, pseudo-legislation, policy rules, policy, quasi-law, administrative quasi-legislation, administrative rules, tertiary legislation, tertiary rules, quasi-delegated legislation, sub-delegated legislation, atau soft law*.

Dua pendapat berbeda diutarakan oleh Bagir Manan¹² dan Jimly Asshidiqqie.¹³ Bagir Manan menyebutkan bahwa istilah yang lebih tepat adalah “ketentuan kebijakan”. Menurutnya, penggunaan kata “ketentuan” untuk

¹¹ *Ibid.*

¹² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni: Bandung, 1997, hlm. 167.

¹³ *Jimly Asshidiqqie, Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pers: Jakarta, 2006, hlm. 392.

membedakan dengan peraturan yang dapat berkonotasi sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah atau peraturan menteri. Sementara Jimly menyebut jika istilah yang lebih pas adalah “aturan kebijakan” bukan “peraturan kebijakan” untuk membedakannya dari bentuk peraturan resmi.

Penulis memandang istilah “aturan kebijakan” lebih tepat dengan alasan: *pertama*, hal itu merupakan “aturan” yang berdiri sendiri, untuk mengatur sebuah kebijakan yang hendak dijalankan, bukan “peraturan” yang merupakan kumpulan aturan. *Kedua*, hal yang diatur dalam aturan tersebut adalah kebijakan pemerintahan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan pada sektor tertentu dalam kondisi atau situasi tertentu. Untuk memudahkan mengenalinya, misalnya dengan memberikan contoh, aturan kebijakan tentang kenaikan tarif cukai rokok untuk menekan atau mengurangi angka kematian akibat rokok, tarif moda transportasi; darat, laut dan udara, dalam kondisi pandemi covid-19, tarif pemeriksaan PCR dalam kondisi pandemi covid-19, dan beberapa contoh lain.

Sebagaimana peraturan perundangan yang memiliki ciri, aturan kebijakan juga memiliki ciri-ciri, meskipun bukan termasuk dalam rumpun peraturan perUUan. J.H. van Kreveld¹⁴ merumuskan ciri-ciri peraturan kebijakan yaitu:

1. Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2006, hlm. 179.

mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.

2. Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
3. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.

Untuk memudahkan mengidentifikasi dan membedakannya dengan peraturan perUUan dalam hierarki perUUan, aturan kebijakan memiliki beberapa ciri khusus yaitu:

1. Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan, bukan oleh individu badan hukum perdata.
2. Aturan kebijakan bersumber dari wewenang diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan untuk menjalankan atau mengeksekusi suatu urusan pemerintahan, dan bukan merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan.
3. Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain.
4. Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain.
5. Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang dapat berlaku ke luar.

Ridwan H.R., mengemukakan bahwa di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijn* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *bekendmaking* (pengumuman-pengumuman).¹⁵

Mantan Hakim Konstitusi Laica Marzuki¹⁶ merumuskan unsur peraturan kebijakan, yaitu:

1. Dikeluarkan oleh pejabat pemerintah sebagai bentuk *fries ermessen* dalam pengaturan, yang setelah itu diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga.
2. Materi muatan dimaksud pada nyatanya telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak lagi sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan itu sendiri.
3. Badan atau pejabat itu, sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) sedemikian, namun tetap dipandang ligimated mengingat peraturan kebijakan atau *beleidregel* dimaksud tidak lain dari perwujudan *fries ermessen* yang diberi bentuk tertulis.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 174.

¹⁶ Laica Marzuki, "Peraturan Kebijakan (*Beleidregel*)", bahan penataran hukum administrasi dan hukum lingkungan, FH Univ. Airlangga Surabaya 4-12 Januari 1996, hlm.1.

Aturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan konsep “kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*)” badan atau pejabat pemerintahan yang juga istilah “*freies ermessen*”,¹⁷ atau dikenal dengan diskresi.¹⁸ Prajudi Almosudirdjo¹⁹ misalnya mengatakan :

"...*asas diskresi (discretie;freies ermessen), artinya, pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan 'tidak ada peraturannya', dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas...*"

Senada, sjachran Basah mengatakan bahwa diperlukannya "*freies ermessen*" oleh administrasi negara itu:

"...*dimungkinkan oleh hukum agar dapat beftindak atas inisiatif sendiri,... terutama dalam penyelesaianpersoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba, Dalam hal demikian, administrasi Negara terpaksa bertindak cepat,*

¹⁷ "*freies ermessen*" berasal dari bahasa Jerman. Kata "*freies*" diturunkan dari kata "*frei*" dan "*freie*" yang artinya : bebas, merdeka, tidak terikat, lepas, dan orang bebas. Sedangkan kata "*ermessen*" mengandung arti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, dan keputusan. Lihat Adolf Heuken SJ, *Kamus Jerman-Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1987.

¹⁸ Selain itu istilah "*freies ermessen*" ini sepadan dengaii kata "*discretionair*", yang artinya menurut kebijaksanaan, dan sebagai kata sifat, berarti : menurut wewenang atau kekuasaan yang tidak atau tidak seluruhnya terikat pada undangundang".lihat misalnya Fochema-Andreae, *Kamus Istilah Hukum-*, (Terjemahan Saleh Adiwinata, et.al.), Binacipta: Bandung: 1983, him. 145 dan hlm. 98.

¹⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1981, him. 85.

membuat penyelesaian. Namun keputusan-keputusan yang diambil untuk menyelesaikan masaiah-masalah itu, harus dapat dipertanggung jawabkan”.

Dalam UU AP, Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.²⁰

Meskipun hasil diskresi, dan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, aturan kebijakan ini juga memiliki pembatasan-pembatasan agar tidak melampaui wewenang. Ann Seidman²¹ merumuskan tiga pembatasan dalam pembentukan peraturan kebijakan: *pertama*, adanya batas kewenangan yang diberikan dalam undang-undang utama pada instansi yang membentuk peraturan; *kedua*, pembentukan peraturan tidak dibenarkan adanya pertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya; *ketiga*, adanya keharusan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan dalam hukum administrasi negara.

Sjachran Basah²² merumuskan dua pembatasan dalam pembentukan peraturan kebijakan; batas atas dan batas bawah. Batas atas adalah ke-taat asas-an ketentuan perundang-undangan berdasarkan asas taat asas yaitu bentuk

²⁰ Pasal 1 angka 9 UU AP.

²¹ Seidman, Ann et.all, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Masyarakat Yang Demokratis*, terjemahan ELIPS, Jakarta, 2001, hlm.374.

²² Sjahran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Peraturan Umum (Generale Rule) Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni: Bandung, 1992, hlm.3-5.

pengaturan yang berederajat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan batas bawah adalah peraturan yang dibuat tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi manusia.

Dalam UU AP, pembatasan terhadap aturan kebijakan ini diikat oleh ketentuan Pasal 17,18 dan 19 sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, yang pada intinya mengatur bahwa badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi: a). larangan melampaui wewenang; b). larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau c). larangan bertindak sewenang-wenang.

2. Hubungan Peraturan Kebijakan Dengan *Freies Ermessen*

Konsep dasar dalam memandang hubungan Peraturan Kebijakan dengan *freies ermessen* adalah bahwa pada dasarnya Peraturan Kebijakan lahir sebagai konsekuensi adanya penggunaan *freies ermessen* yang merupakan wewenang bebas dari pejabat tata usaha Negara untuk bertindak menyelesaikan yang belum atau tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Demikian pula dapat terjadi justeru peraturan perundang-undangan lah yang memberikan peluang kepada pejabat tata usaha Negara untuk mengambil sikap atau tindakan sesuai dengan kenyataan yang ada, berdasarkan prinsip “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.”²³

Jika kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas dituangkan dalam suatu peraturan kebijakan, setiap

²³ Abdul Razak, *Op.cit.*, hlm 113.

anggota masyarakat dapat dengan mudah mengetahuinya sehingga setiap orang yang memenuhi syarat-syarat memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk memperoleh keuntungan-keuntungan yang mungkin dapat diperoleh dari kebijakan tersebut.²⁴

Kaitannya dengan itu, menurut Philipus M. Hadjon “pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)”. dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.²⁵

3. Hubungan Peraturan Kebijakan dengan Perundang-Undangan

Pada hakikatnya, peraturan kebijakan memiliki fungsi yang sama dengan fungsi peraturan perundangan. Diasumsikan adanya kesamaan tersebut ketika ditarik pada fungsi hukum pada umumnya dan tujuan dikeluarkannya peraturan kebijakan. Dalam teori disebutkan bahwa peraturan kebijakan diterbitkan baik berdasarkan delegasi kewenangan atau tanpa delegasi kewenangan peraturan perundang-undangan.

²⁴ Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS*, makalah, tanpa tahun.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesembilan, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2005.

Sebagai perumpamaan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, peraturan kebijakan dipandang sebagai pelengkap peraturan pemerintah, peraturan menteri, atau peraturan badan/pejabat TUN - secara hierarkis - yang ada dalam wujud menambah dan mengisi kekosongan substansi peraturan perundang-undangan yang ada, dan dikehendaki olehnya. Peraturan kebijakan yang menjalankan fungsi normative peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari fungsi-fungsi hukum secara umum. Secara teoritis, fungsi normatif peraturan perUUan adalah fungsi untuk mendistribusikan hak dan kewajiban, syarat-syarat memperoleh hak, tata cara menjalankan hak dan kewajiban para subjek hukum, misalnya dalam bidang perizinan.

Peraturan Kebijakan sebagai wujud dari *freies ermessen* dari pejabat administrasi Negara (*bestuurzorg*) dalam prakteknya menggambarkan hubungan fungsional dari perundang-undangan hubungan tersebut dapat tercipta apabila suatu Peraturan Kebijakan memenuhi beberapa unsur yang sifatnya teoritis. Unsur-unsur Peraturan Kebijakan dapat diketahui dari beberapa asumsi teoritis yang dibangun sebelumnya sebagai ciri utamanya, sebagaimana pendapat J.H. van Kreveld (dalam Markus Lukman), sebagai berikut:²⁶

- a. Pembentukan Peraturan Kebijakan tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas bersumber dari atribusi atau delegasi undang-undang dasar dan undang-undang.
- b. Pembentukannya dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber dari kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah, atau hanya didasarkan pada ketentuan

²⁶ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rancangan Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, UNPAD, Bandung, 1997.

perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada badan atau pejabat TUN untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum public yang bersifat mengatur maupun menetapkan.

- c. Redaksi atau isi peraturan kebijakan bersifat *luwes* dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang bagaimana seharusnya instansi pemerintah melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat dalam situasi yang ditentukan (dikenai) suatu peraturan.
- d. Redaksi yuridis peraturan kebijakan di Belanda, ada yang dibentuk mengikuti format perundang-undangan biasa, dan diumumkan secara resmi dalam berita berkala pemerintah, walaupun di dalam konsiderasinya tidak menunjuk kepada undang-undang yang memberikan wewenang pembentukannya kepada badan pemerintah yang bersangkutan.
- e. Dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh pihak badan/pejabat TUN yang memiliki ruang kebijaksanaan untuk itu.

Eksistensi peraturan kebijakan pada dasarnya menjalankan peraturan perundang-undangan sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Laica Marzuki menekankan bahwa pengaturan operasional yang dibuat tata usaha Negara guna penjabaran perundang-undangan seperti halnya dengan ketetapan umum, petunjuk pelaksanaan, pengumuman, surat edaran, nota, resolusi, kadang kala memuat aturan umum. Seumpama peraturan perundang-undangan adalah Y, maka peraturan kebijakan

yang merupakan pengaturan operasionalnya adalah Y(+).²⁷ Fungsi peraturan kebijakan tetap sebagai pengaturan operasional, tidak mengubah peraturan perundang-undangan menjadi kaidah substantif baru, ibarat komponen (+) dalam Y(+) tidak mengubah Y menjadi YZ, terlebih tidak menjadikan substansi Y-Y(-).²⁸

Penjabaran peraturan perundang-undangan melalui peraturan kebijakan dimaksudkan untuk mengatasi kekosongan hukum dan keharmonisan di dalam fungsi-fungsi pemerintahan pada umumnya dan di bidang perizinan pada khususnya. Olehnya itu, sekalipun peraturan kebijakan idealnya bersifat intern dan mengikat secara instasional dan tidak mengikat secara umum, ternyata dijumpai bahwa peraturan kebijakan mengatur pula secara detail, dimana substansinya memuat norma-norma yang sulit dibedakan dengan peraturan perundang-undangan.

Peranan peraturan kebijakan semakin berarti karena pada kenyataannya hampir keseluruhan peraturan kebijakan mengikat pula secara umum, paling tidak membawa akibat langsung atau tidak langsung kepada kehidupan masyarakat sebagai *user* dalam administrasi publik.

²⁷ Laica Marzuki, "Peraturan Kebijakan (*Beleidregel*)", bahan penataran hukum administrasi dan hukum lingkungan, *Op.cit.*

²⁸ *Ibid.*

III. Kesimpulan

Penutup

Konsep dasar dalam memandang hubungan Peraturan Kebijakan dengan *freies ermessen* adalah bahwa pada dasarnya Peraturan Kebijakan lahir sebagai konsekuensi adanya penggunaan *freies ermessen* yang merupakan wewenang bebas dari pejabat tata usaha Negara untuk bertindak menyelesaikan yang belum atau tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu letak dan sumber penggunaan *freies ermessen* yang melahirkan peraturan kebijakan berada dan bermula pada peraturan perundang-undangan itu sendiri yang tidak mengatur secara tegas dan jelas atau tidak ada sama sekali pendelegasian wewenang untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pintu masuk lain yang melahirkan peraturan kebijakan disebabkan oleh karena peraturan perundang-undangan bersangkutan menyerahkan dengan tegas kepada badan/pejabat TUN kewenangan pengaturannya.

Dengan cara demikian, badan/pejabat TUN dengan kewenangan bebasnya mengeluarkan peraturan kebijakan sesuai bentuk hukum yang dipandang tetap. Indikatornya terletak pada banyak ketentuan peraturan perUUan yang menyatakan “diatur oleh menteri”, “ditetapkan/diatur lebih lanjut oleh menteri”, dan “peraturan menteri” sebagai peraturan pelaksanaannya.

IV. Daftar Pustaka

- Abdul Razak. 2021. *Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Hukum Administrasi Negara*, Edisi revisi. Yogyakarta: Litera dan Republik Institut.
- Adolf Heuken SJ. 1987. *Kamus Jerman-Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Arief Rahman, *Transformasi Digital untuk Penguatan Governansi Pemerintah*, makalah, tanpa tahun.
- Arif Christiono Soebroto, *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS*, makalah, tanpa tahun.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Revisi. Bandung: Alumni.
- Fochema-Andrae. 1983. *Kamus Istilah Hukum-*, (Terjemahan Saleh Adiwinata, et.al.), Bandung: Binacipta.
- Hamid.S.Attamimi. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bhakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. 1993.
- I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*. Cetakan 1 Edisi 1. Bandung: Alumni
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Laica Marzuki, "Peraturan Kebijakan (*Beleidregel*)", bahan penataran hukum administrasi dan hukum lingkungan, FH Univ. Airlangga Surabaya 4-12 Januari 1996.
- M. Solly Lubis. 2007. *Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju.

-
- Marcus Lukman. *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rancangan Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, UNPAD, Bandung, 1997.
- Philipus M. Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesembilan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Prajudi Atmosudirdjo. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Seidman, Ann et.all, 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Masyarakat Yang Demokratis*, terjemahan ELIPS, Jakarta: ELIPS.
- Sjahan Basah. 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Peraturan Umum (Generale Rule) Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- "E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development With the addendum on Artificial Intelligence", dikutip dari: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>.
- "Sri Mulyani Keluhkan 24.000 Aplikasi Pemerintah Bikin Boros Anggaran, Menkominfo: Akan Ditutup", Kompas.com (12/07/2022) pukul 14:04 WIB. Data akses pada 11 Nopember 2024 pukul 22.25 WIT.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

This page intentionally left
blank