

## Peraturan Kebijakan

Meilin Meilina\*<sup>1</sup>, Mirna Wati Dewi<sup>1</sup>, Mhd. Fakhurahman Arif<sup>1</sup>

<sup>1</sup>IAI An-Nadwah Kuala Tungkal, Indonesia

Email: [melinmelinaa@gmail.com](mailto:melinmelinaa@gmail.com)\*

### Abstrak

Kedudukan peraturan kebijakan dalam peraturan perundang - undangan tidak dapat dikelompokkan sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan kebijakan adalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah pseudo-wetgeving (perundang-undangan semu) atau spiegelrecht (hukum bayangan/cermin). Kebijakan karena secara formal tidak dapat disebut atau memang bukan berbentuk peraturan yang resmi. Umpamanya, surat edaran (circular) dari seorang menteri atau seorang direktur jenderal yang ditujukan kepada seluruh jajaran pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya (internal), dapat dituangkan dalam bentuk surat biasa, bukan berbentuk peraturan resmi, seperti peraturan menteri. Akan tetapi, isinya bersifat mengatur (*regeling*).

**Kata Kunci:** Peraturan; Kebijakan; Indonesia

### Abstract

*The position of Policy Regulations in laws and regulations cannot be grouped as laws and regulations. Policy regulation is a kind of shadow law of law or law. Therefore, this regulation is also called pseudo-wetgeving or spiegelrecht (shadow law). The policy because it cannot be formally called or is indeed not in the form of official regulations. For example, a circular letter from a minister or a Director General addressed to all ranks of Civil Servants within the scope of their responsibilities (internal), can be written in the form of an ordinary letter, not in the form of an official regulation, such as a ministerial regulation. However, the content is regulating.*

**Keywords:** Regulations, Policies; Indonesia

## PENDAHULUAN

Peraturan Kebijakan tidak bisa disamakan dengan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang

## Peraturan Kebijakan

---

Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Oleh karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, format peraturan kebijakan tersebut lebih sederhana dari pada format peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya.

Walaupun Peraturan Kebijakan memiliki relevansi hukum dan sifat regeling, hal itu tidak cukup untuk disamakan dengan Peraturan Perundang-undangan. Karena terdapat perbedaan yang sangat signifikan yaitu pada materi muatannya, tujuan dan fungsi pembentukannya, dan kewenangan pembentukannya. Undang-undang Nomor 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 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian mengenai kedudukan peraturan kebijakan sebagai pseudo-wetgeving atau spiegelrecht adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan doktrinal. Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma hukum positif yang berlaku, termasuk peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan pendapat para ahli hukum, guna memahami posisi peraturan kebijakan dalam sistem hukum Indonesia. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta literatur hukum terkait. Analisis dilakukan secara kualitatif untuk menginterpretasikan data hukum yang ada dalam rangka menjawab permasalahan hukum yang diangkat

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. PERATURAN KEBIJAKAN

##### 1. Freies Ermessen

Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies Ermessen*. Karena itu sebelum menjelaskan peraturan kebijakan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini. Secara bahasa *freies Ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka.

Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>1</sup>

Definisi lain yang hampir diberikan oleh Nana Saputra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (=doelmatigheid) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum,<sup>2</sup> atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>3</sup>

Bachsan Mustafa menyebutkan bahwa, *freies Ermessen* diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk

---

<sup>1</sup> UM. Arcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kelembagaan dalam Budaya & Rencanan Pelaksanaan Rencana di Daerah* grta nunFknya terhadap

<sup>2</sup> M. Nata Saputra, *op.cit.*, hlm. 15.

<sup>3</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *op.cit.*, hlm, 46.

## Peraturan Kebijakan

---

menyelesaikan sengketa antarpenduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>4</sup>

Meskipun pemberian *freies Ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies Ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freise Ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut.

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.<sup>5</sup>

*Freies Ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

Menurut Laica Marzuki, *freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.

---

<sup>4</sup> Bachsan Mustafa, *op.cit.*, hlm.55

<sup>5</sup> "Unsur-unsur ini diambil dari buku Sjachran Basah. *op.cit.* hlm. 151. perlindungan. *op.cit.*, hlm. 3-5, Sengketa Administrasi dalam buku Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: Jurusan HTN, Fakultas Hukum Uli, 1987), him. 68.

## Peraturan Kebijakan

---

Freies Ermessen merupakan hal yang tidak terelakkan dalam tatanan tipe negara kesejahteraan modern, terutama di kala menjelang akhir abad XX dewasa ini. Era globalisasi sesudah tahun 2000 menjadikan tata usaha negara semakin memperluas penggunaan freies Ermessen yang melekat pada jabatan publiknya.<sup>6</sup> Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, freies Ermessen dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut.

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bag negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan Misalnya dalam pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO, setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian "menimbulkan keadaan bahaya" sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah."<sup>7</sup>

Freies Ermessen ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam welfare state, di mana tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan

---

<sup>6</sup> Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Makalah pada Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara*. Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996. hlm. 7.

<sup>7</sup> Muchsan, *Beberapa...., op.cit.* hlm. 27-28.

## Peraturan Kebijakan

---

bagi warga negara. Apabila dibandingkan dengan negara kita, *freies Ermessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasi tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan 1945.

Menurut Muchsan pembatasan penggunaan *freies Ermessen* adalah sebagai berikut.

- a. Penggunaan *freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
- b. Penggunaan *freies Ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.<sup>8</sup>

Sjachran Basah berpendapat bahwa pelaksanaan *freies Ermessen* tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan, "Secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama".<sup>9</sup> Lebih lanjut Sjachran Basah mengatakan bahwa secara hukum terdapat dua batas; batas-atas dan batas-bawah.

Batas-atas dimaksudkan ketaatan-asas ketentuan perundang-undangan berdasarkan asas taat-asas, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas-bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap-tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga.<sup>10</sup>

Dapat ditambahkan bahwa *freies Ermessen* itu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *freies Ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies Ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies Ermessen* dan yang hanya ditwirkan

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

<sup>9</sup> "Sjachran Basah, Asistensi..., *loc.cit.*, hlm. 151.

<sup>10</sup> "Sjachran Basah. Perlindungan.. QXit., hlm. 4-5. Ehat juga pada. Sjachran Basah. Huhun Acara... *op.cit.*, hlm. 8-9, juga dalam buku. Menelaah..., *op.cit.*, hlm. 84.

kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).<sup>11</sup>

### **2. Pengertian, Ciri-Ciri, Fungsi, dan Penormaan Peraturan Kebijakan**

#### **a. Pengertian Peraturan Kebijakan**

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het Eyleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksiinstruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* (*ministriële*) (peraturan-peraturan menteri), *tvschikkingen* (keputusan-keputusan). *en Erkenmaktingen* (pengumuman-pengumuman)."

Menurut Philipus Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan *prcxluk* dan perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebrxht schnctell* *beleid*", yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.<sup>12</sup> Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundangundangan. Peraturan ini adalah semacam hukum bayangan dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan/cermin).

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijakan, mengandung dua aspek pokok; Pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat objektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana

---

<sup>11</sup> A.M Donner, *op.cit.*, hlm.134

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *op.cit.*, hlm. 152.

## Peraturan Kebijakan

---

dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat subjektif.<sup>13</sup>

Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pemerintah inilah yang melahirkan peraturan kebijakan. P.J.P. Tak menjelaskan peraturan kebijakan sebagai berikut. "Beleidsregels zijn algemene regels die een bestuursinstantie stelt omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de burgers of een andere bestuursinstantie en voor welke regelstelling de grondwet noch de formele wet direct of indirect een uitdrukkelijke grondslag bieden. Beleidsregels berusten dus niet op een bevoegdheid tot wetgeving—en kunnen daarom ook geen algemeen verbindende voorschriften zijn—maar op een bestuursbevoegdheid van een bestuursorgaan en betreffen de uitoefening van die bevoegdheden".<sup>14</sup>

Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung.

Artinya peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang—dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundangundangan yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya).

Berkenaan dengan peraturan kebijakan ini, ada baiknya dikemukakan tulisan J.B.J.N'i. ten Berge berikut ini. "Onder een beleidsregel wordt verstaan een besluit, met inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, dat een algemene regel geeft omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke

---

<sup>13</sup> SIndroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata, Bahan Kuliah Pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1992), hlm. 44. %P.J.p Tak, *op.cit.*, hlm. 129.

<sup>14</sup> P.J.p Tak, *op.cit.*, hlm. 129.

## Peraturan Kebijakan

---

voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Ook de beleidsregel kent de algemene regel als begripsbepalend element. Het grote verschil met het algemeen verbindend voorschrift is, dat voor het tot stand brengen van deze algemene regel geen bevoegdheid tot (verbindende) regelgeving bestond".<sup>15</sup>

(Peraturan kebijakan diartikan suatu keputusan, dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan faktafakta atau penjelasan peraturan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Peraturan kebijakan juga mengenal ketentuan umum sebagai elemen penentuan konsep.

Perbedaan utama peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pembuatan aturan umum peraturan kebijakan ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan). Commissie Wetgevingsvraagstukken merumuskan peraturan kebijakan sebagai, "Een algemene regel omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de bestuurden (burgers, maar ook andere bestuursorganen), op etgen gezag vastgesteld door de bevoegde bestuursinstantie zelf of door een hierarchisch hogere bestuursinstantie"<sup>16</sup> (suatu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara {warga negara, juga organ pemerintahan lainnya) ditetapkan berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintahan yang berwenang atau instansi pemerintahan yang secara hierarki lebih tinggi).

Peraturan kebijakan secara esensial berkenaan dengan; pertama, een bestuursorgaan met in casu uitsluitend de bevoegdheid tot het verrichten van bestuurshandelingen (organ pemerintahan dalam hal ini semata-mata menggunakan kewenangan untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan) ; kedua, een bestuursbevoegdheid die niet volstrektgebonden is (kewenangan pemerintahan itu tidak

---

<sup>15</sup> J.B.J.M. ten Berge, *Bescherming Tegen Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink' Zwolle, 1995, hlm. 94.

<sup>16</sup> Orde in de Regelgeving, *op.cit.*, hlm. 20.

terikat secara tegas); ketiga, algemene regels, te hanteren bij de uitoefening van de bevoegdheid (ketentuan umum, digunakan pada pelaksanaan kewenangan).<sup>17</sup>

### b. Ciri-ciri Peraturan Kebijakan

Pada pembahasan sebelumnya telah disebutkan ciri-ciri peraturan perundang-undangan. Berikut ini disajikan mengenai ciri-ciri peraturan kebijakan, untuk kemudian diperbandingkan dengan peraturan perundang-undangan guna mengetahui kesamaan-kesamaan dan perbedaan-perbedaannya. J.H. van Kreveld menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut.<sup>18</sup>

- 1) Deregels direct noch indirect, gebasserd op een bepaling in de formele wet of grondwet die uitdrukkelijk een bevoegdheid tot regeling geeft, met andere woorden, de regel heeft geen uitdrukkelijke grondslag in de wet. (peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau (JUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang)
- 2) De regel is, hetzij ongeschreven en dan ontstaan door een reeks van individuele beslissingen die door de bestuursinstantie in de uitoefening van de vrije bestuursbevoegdheid jegens individuele burgers genomen; hetzij uitdrukkelijk vastgesteld door deze bestuursinstantie. (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) De regel geeft in algemene zin, dat wil zeggen zonder aanduiding van individuele burgers, aan hoe de bestuursinstantie bij de uitoefening van de vrije bestuursbevoegdheid zal handelen jegens iedere individuele burger die zich bevindt in de situatie die in de regel is omschreven.

---

<sup>17</sup> H.D. van Wijk/W111em Konijnenbelt, *op.cit.*, hlm. 271.

<sup>18</sup> J.H. van Kreveld, *op.cit.*, hlm. 9-10.

## Peraturan Kebijakan

---

(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).

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut.

- 1) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang undangan.
- 2) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan
- 3) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *Wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- 4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- 5) Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- 6) Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.<sup>19</sup>

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, tampak ada beberapa persamaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan. A. Hamid S. Attamimi menyebutkan unsur-unsur persamaannya sebagai berikut.

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Peraturan Kebijaksanaan*, (Makalah), Jakarta. 1994, him. 16-17.

## Peraturan Kebijakan

---

- 1) Aturan yang berlaku umum, Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan mempunyai adresat atau subjek norma dan pengaturan perilaku atau Objek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (algemene regeling atau algemene regel).
- 2) Peraturan yang berlaku 'ke luar', Peraturan perundang-undangan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum (naar buiten werkend, tot een ieder gericht), demikian juga peraturan kebijakan berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan.
- 3) Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/public Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik untuk itu.<sup>20</sup>

Di samping terdapat kesamaan, ada pula beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan A. Hamid S. Attamimi menyebutkan perbedaan-perbedaannya sebagai berikut.

- 1) Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara Pembentukan hukum melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, oleh wakil-wakil rakyat, atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus untuk itu, yaitu lembaga legislatif (sebagai organ kenegaraan, yang bertindak untuk dan atas nama negara, pen.).
  - 2) Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif)
  - 3) Materi Muatan Peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan
  - 4) Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan.
- c. Fungsi dan Penormaan Peraturan Kebijakan

---

<sup>20</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20

## Peraturan Kebijakan

---

Sebenarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu negara hukum itu bersendikan pada peraturan perundangundangan sesuai dengan prinsip yang dianut dalam suatu negara hukum yaitu asas legalitas, akan tetapi karena peraturan perundangundangan sebagai hukum tertulis itu mengandung kekurangan dan kelemahan, sebagaimana telah disebutkan di atas, karena itu keberadaan peraturan kebijakan menempati posisi penting terutama dalam negara hukum modern. Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut.

- 1) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
- 2) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vacum peraturan perundang-undangan;
- 3) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
- 4) Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;
- 5) Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

### **KESIMPULAN**

Berikut adalah beberapa kesimpulan mengenai peraturan kebijakan:

- Peraturan kebijakan adalah bentuk formal dari kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara.

## Peraturan Kebijakan

---

- Peraturan kebijakan tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, meskipun dalam beberapa hal tampak seperti peraturan perundang-undangan.
- Peraturan kebijakan memiliki fungsi untuk mengisi kekosongan hukum dan menjadi sarana keharmonisan lalu lintas perizinan.
- Peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh hakim.
- Peraturan kebijakan dapat berupa tertulis atau tidak tertulis.
- Redaksi isi peraturan kebijakan bersifat luwes dan umum.
- Pembentukan peraturan kebijakan tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas bersumber dari atribusi atau delegasi undang-undang.

### REFERENSI

- A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20
- A.M Donner, *op.cit.*, hlm.134
- Bachsar Mustafa, *op.cit.*, hlm.55
- Bagir Manan, *Peraturan Kebijaksanaan*, (Makalah), Jakarta. 1994, him. 16-17.
- H.D. van Wijk/W111em Konijnenbelt, *op.cit.*, hlm. 271.
- J.B.J.M. ten Berge, *Bescherming Tegen Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink' Zwolle, 1995, hlm. 94.
- J.H. van Kreysld, *op.cit.*, hlm. 9-10.
- 'Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum* Makalah pada Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996. hlm. 7.
- M. Nata Saputra, *op.cit.*, hlm. 15.
- Muchsan, *Beberapa...*, *op.cit.* hlm. 27-28.
- Orde in de Regelgeving, *op.cit.*, hlm. 20.
- P.J.p Tak, *op.cit.*, hlm. 129.

- Philipus M. Hadjon, et.al., op.cit., hlm. 152.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud, op.cit., hlm, 46.
- Sjachran Basah, Asistensi..., loc.cit., hlm. 151.
- 'Sjachran Basah. Perlindungan.. QXit., hlrn. 4-5. Ehat juga pada. Sjachran Basah. Huhun Acara.... op.cit., hlm. 8-9, juga dalam buku. Menelaah..., op.cit.. hlm. 84.
- SIndroharto, Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukunt Perdata, Bahan Kuliah Pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1992), hlm. 44. %P.J.p Tak, op.cit., hlm. 129.
- UM.arcus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebtjaksanaan dalam Budartg & rencadan Rkksanaan Rencana di Daerah grta nunFknya terhadap
- Unsur-unsur ini diambil dari buku Sjachran Basah. op.cit.. hlm. 151. hrlindungan. op.cit., hlm. 3-5, Sengketa Administrasi dalam buku Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: Jurusan HTN, Fakultas Hukum Uli, 1987), him. 68.