

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. 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*). 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 Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. 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.

Dalam praktik sehari-hari, pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti; surat edaran, surat perintah atau instruksi; pedoman kerja atau manual, petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk operasional/ petunjuk teknis (juknis), instruksi, pengumuman, buku panduan atau “guide” (*guidance*), kerangka acuan atau *Term of Reference* (TOR), dan desain kerja atau desain proyek (*project design*) yang materinya bersifat mengatur dan mengikat secara umum. Secara teori, jenis-jenis kebijakan ini disebut sebagai Peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Peraturan kebijakan ini lahir disebabkan peraturan perundangan yang hirarkinya lebih tinggi hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok, sehingga untuk melaksanakan peraturan tersebut diperlukan penjabaran lebih lanjut baik secara teknis ataupun administrative sehingga disinilah diperlukan ruang untuk peraturan kebijakan. Selain itu juga peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dapat pula mengisi kekosongan hukum dalam keadaan darurat dan mendesak agar sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

2. Dasar bertindak pemerintah untuk menerbitkan peraturan kebijakan dalam menjalankan administrasi pemerintahan adalah berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermesssen*). Asas ini memberikan ruang gerak yang luas bagi pemerintah dalam hal

mengeluarkan suatu kebijakan selama kebijakan tersebut berdampak baik bagi kesejahteraan warga masyarakat. Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) dari pemerintah yang sering disebut *freies Ermessen/discretion power*. *Freies Ermessen* (diskresi), yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan persoalan sosial. *Freies Ermessen (diskresionare)* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Namun asas *Freies Ermessen* (diskresi) ini hadir bukan sebagai penentang asas legalitas, asas *Freies Ermessen* (diskresi) ini hadir sebagai pelengkap asas legalitas dalam penyelenggaraan Negara. Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan). Untuk menegakkan asas konsistensi, kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas tersebut perlu dituangkan dalam suatu bentuk formal atau suatu format tertentu yang lazim disebut peraturan kebijakan. Dengan demikian peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara). Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. 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. Bentuk formal peraturan kebijakan dalam hal tertentu sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.

2. Mekanisme pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk membatalkan Peraturan Kebijakan, adalah berdasarkan batasan yang diberikan oleh Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sehingga peraturan kebijakan dengan bentuk surat edaran, instruksi, dan peraturan-peraturan lain yang menggunakan nomenklatur peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung karena bukan peraturan perundang-undangan.

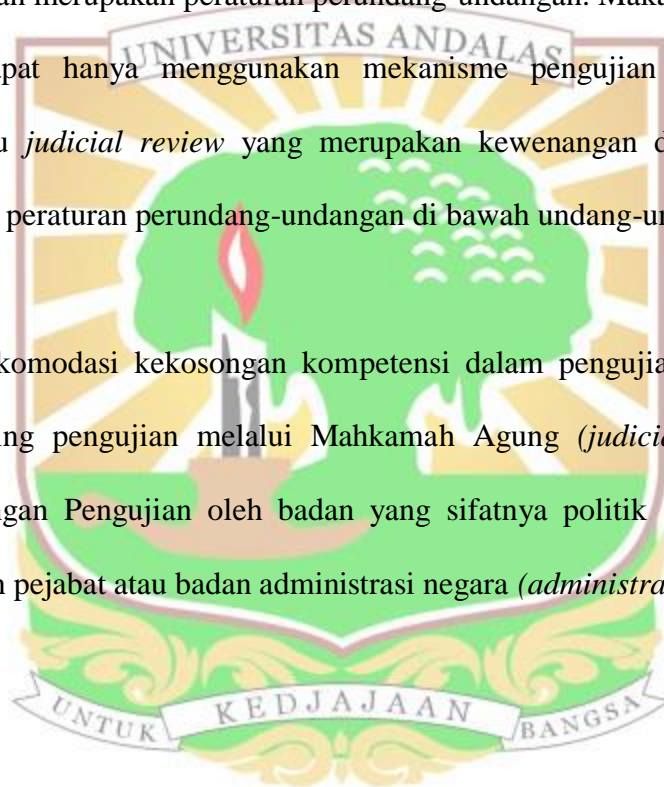
Mahkamah Agung pernah menerima dan memutus pengujian Peraturan kebijakan, antara lain yakni; (1) pengujian atas Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral, Batubara dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor 03.E/31/DJB/2009 tanggal 30 Januari 2009 tentang Perizinan Pertambangan Mineral dan Batubara, (2) pengujian atas Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 07 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana, dan (3) Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga Menteri yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama dengan Nomor 02/KB/2021, 025-199 Tahun 2021 dan 219 Tahun 2021, tentang Penggunaan Pakaian Seragam dan Atribut bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah yang diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah

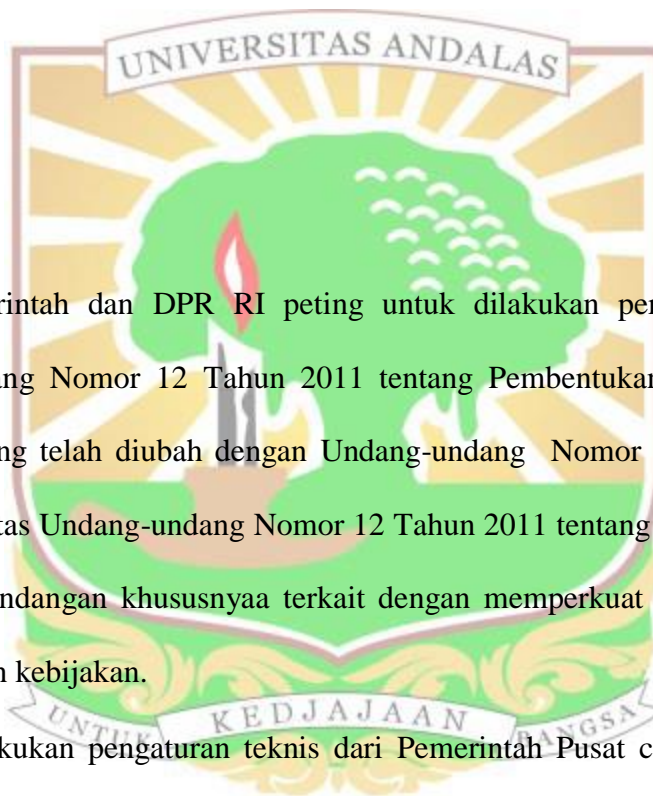
Putusan hakim Mahkamah Agung yaitu Putusan Nomor 23 P/HUM/2009, Nomor 03 P/HUM/2009 dan Putusan Nomor 17 P/HUM/2021, menyatakan bahwa peraturan



kebijakan merupakan Peraturan Perundang-undangan dan pengujiannya merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Hal itu tidak dapat merubah kedudukan dan kewenangan Pengujian terhadap Peraturan Kebijakan di Indonesia, karena juga terdapat Putusan Mahkamah Agung Nomor 27 P/HUM/2015 dan 48 P/HUM2016 yang pada intinya adalah tidak mengabulkan uji materiil terdapat peraturan kebijakan karena bukanlah merupakan peraturan perundang-undangan. Secara normatif, mengingat Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Maka idealnya pengujiannya pun tidak dapat hanya menggunakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* yang merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung yakni menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang

Untuk mengakomodasi kekosongan kompetensi dalam pengujian peraturan kebijakan, maka disamping pengujian melalui Mahkamah Agung (*judicial review*), dapat juga dilakukan dengan Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), atau Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).





## B. Saran-saran

- 1) Bagi Pemerintah dan DPR RI peting untuk dilakukan perubahan terbatas atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangann khususnya terkait dengan memperkuat kejelasan status hukum dari peraturan kebijakan.
- 2) Penting dilakukan pengaturan teknis dari Pemerintah Pusat c.q. Kementerian Dalam Negeri untuk memberikan panduan teknis bagi aparatu pemerintah dalam menyusun dan membentuk sebuah peraturan kebijakan.
- 3) Pengujian peraturan Kebijakan berdasarkan materi pengaturan yang terdapat pada isi dan cakupan pengaturannya dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif, yaitu cara antara lain pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi

negara (*administrative review*).

Untuk itu diperlukan regulasi dalam bentuk Undang-undang yang dapat menunjuk dan mengatur secara implisit. Dengan adanya aturan yang jelas, maka akan terlaksananya kepastian hukum bagi masyarakat dan pejabat negara sendiri.

