

KEDUDUKAN HUKUM PERATURAN/KEBIJAKAN DIBAWAH PERATURAN MENTERI PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/KEPALA BAPPENAS

Oleh: Arif Christiono Soebroto, SH.,Msi.
(Direktur Analisa Peraturan Perundang-undangan Bappenas)

A. Jenis-Jenis Peraturan Negara

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.

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, 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

B. Sejarah dan Dasar Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dilihat dari kewenangan asalnya sebagaimana terlihat pada ajaran Rousseau, pembentukan peraturan negara yang mengikat warga negara dan penduduk secara umum (dari segi adressat) dan secara abstrak (dari segi hal yang diaturnya) beserta sanksi pidana dan sanksi pemaksaannya pada hakikatnya semua itu berasal dari fungsi legislatif yang bersumber pada *volonte generale*.

Dalam perkembangan selanjutnya, ketika badan legislatif sering terlambat mengikuti perkembangan masyarakat, badan legislatif melimpahkan sebagian dari kewenangan legislatifnya kepada badan eksekutif sehingga badan eksekutif ikut pula membentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan perkembangan revolusioner dari teori *Trias Politica* Montesquieu yang menempatkan pemerintah hanya sebagai pelaksana (perintah) undang-undang.

Dalam kaitannya dengan perkembangan tersebut, A. Hamid S Attamimi mengemukakan:

“Hanya perkembangannya yang datang kemudian menyebabkan dikenalnya pembentukan peraturan negara berdasarkan fungsi *reglementer* dan berdasarkan fungsi eksekutif. Sementara pada umumnya, kewenangan pengaturan yang timbul dari fungsi *reglementer* dan eksekutif itu selalu didasarkan pada peraturan negara yang lebih tinggi dalam wujud kewenangan atribusi ataupun delegasi”.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Maria Farida Indrati S, yakni pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 136 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Perbedaannya dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan "diwakilkan", dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Contohnya: Pasal 11 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian diatur dengan Peraturan Presiden".

Bertitik tolak dari penjelasan diatas, maka pada hakikatnya kewenangan pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang bersifat pelimpahan (*delegated authority*) karena kewenangan asli (*original authority*) pembentukan peraturan perundang-undangan ada pada badan legislatif. Pendelegasian kewenangan legislatif kepada pemerintah (eksekutif) atau pejabat administrasi negara membuat pejabat pemerintah atau pejabat administrasi negara memiliki kewenangan legislatif seperti halnya pembentuk undang-undang asli (badan legislatif).

Kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara berdasarkan wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kemudian dituangkan dalam berbagai bentuk-bentuk hukum yang ada di Indonesia termasuk dalam golongan peraturan perundang-undangan. di Indonesia, bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang disebut diatas beraneka ragam, antara lain mencakup: Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Menteri/Peraturan Badan/Lembaga/Komisi yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang; Peraturan

Direktur Jenderal; Peraturan Daerah Provinsi; Peraturan Gubernur; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan Peraturan Bupati/Walikota.

C. Peraturan Kebijakan

Selain kebijakan yang bersifat terikat (*gebonden beleids*) berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti diuraikan diatas, pemerintah atau pejabat administrasi negara juga dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*).

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).

Menurut Bagir Manan dengan adanya peraturan kebijakan tersebut akan terjamin ketaatasasan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu.

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

Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. 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.

Bentuk formal peraturan kebijakan dalam hal tertentu sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S Attamimi: "dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans "menimbang" dan dasar hukum "mengingat", batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan".

Selain memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan diatas, ada juga peraturan kebijakan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dari segi bentuk formalnya. Oleh karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, format peraturan kebijakan tersebut tersebut lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya.

Meskipun ada bentuk peraturan kebijakan yang memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan, namun Bagir Manan secara tegas mengemukakan bahwa

peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan: "peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan, meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan. Mengapa pelaksanaan kebijakan tersebut (*beleidsvrijheid*) tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan? karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan."

D. Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas.

Terkait dengan kondisi di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas yaitu selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas terdapat pula beberapa dokumen yang bersifat mengatur seperti:

- a. petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon II yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di Unit kerja eselon II tersebut.
- b. petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon II yang ruang lingkup pengaturannya/internal berlaku di Kementerian PPN/Bappenas misalnya beberapa edaran yang diterbitkan oleh Biro Sumber Daya Manusia.
- c. petunjuk pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh Pejabat Eselon I yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di unit kerja eselon I tersebut, misalnya Kode Etik Auditor yang berlaku untuk para auditor di lingkungan Inspektorat Utama.
- d. Petunjuk Pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon I yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di Kementerian PPN/Bappenas, misalnya pedoman pengawasan yang ditetapkan oleh Inspektur Utama, petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Anggaran dan kegiatan yang ditetapkan oleh Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama.

- e. Petunjuk Pelaksanaan/pedoman yang disusun Kementerian PPN/Bappenas yang bukan dalam bentuk Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas dan ruang lingkup pengaturannya berlaku eksternal untuk Kementerian/Lembaga lain, Pemerintah Daerah, maupun pihak swasta. Contohnya adalah Pedoman Umum Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi, Pedoman Penurunan Gas Emisi Rumah Kaca.
- f. Petunjuk Pelaksanaan/Pedoman yang disusun Kementerian PPN/Bappenas bersama kementerian lain yang bukan dalam bentuk peraturan menteri dan ruang lingkup pengaturannya berlaku eksternal untuk kementerian/lembaga lain, pemerintah daerah maupun pihak swasta. Contohnya Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang di susun Kementerian PPN/Bappenas bersama Kementerian Dalam Negeri.

Dokumen yang bersifat mengatur diatas ditetapkan bukan dalam bentuk peraturan melainkan beragam dokumen sebagai berikut:

- a. memorandum;
- b. surat edaran;
- c. surat edaran bersama;
- d. petunjuk pelaksanaan dengan mengadopsi format petunjuk pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PAN Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas;
- e. SOP; dan
- f. Buku

Mengenai kedudukan hukum dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dapat diberikan pendapat sebagai berikut:

Pertama, dilihat dari definisi peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. dari definisi tersebut maka suatu peraturan dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan jika memenuhi ciri-ciri sebagai berikut:

- a. peraturan tertulis, pengertian "aturan tertulis" adalah sebagai lawan dari "aturan tidak tertulis" yang lebih terkenal dengan istilah "hukum adat" atau "hukum kebiasaan. peraturan tertulis juga berarti peraturan yang mempunyai bentuk atau format tertentu. Selain tertulis peraturan perundang-undangan juga harus mempunyai bentuk dan format tertentu, mengenai hal ini Burkhardt Krems sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi peraturan (*Inhalt der Regelung*) di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regelung*), metoda pembentukan peraturan (*method der Ausarbeitung der Regelung*), dan proses serta prosedur pembentukan peraturan di lain pihak. Antara kegiatan pembantuan isi peraturan dan pemenuhan bentuk peraturan, metoda dan proses serta prosedur pembentukan dilaksanakan secara serentak dan setiap bagian kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan sendiri
- b. memuat norma hukum yang mengikat secara umum artinya norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*adressatnya*) umum dan tidak tertentu, bukan ditujukan atau dialamatkan (*adressatnya*) pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.
- c. dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, adalah "pejabat/lembaga" yang berwenang untuk membuat "aturan tertulis" adalah "pejabat/lembaga" yang diberikan kewenangan atribusi atau delegasi oleh

UUD atau UU atau peraturan perundang-undangan lainnya, untuk membentuk aturan tertulis yang disebut "peraturan perundang-undangan".

- d. melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

Untuk mengklasifikasikan dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas apakah termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, maka ada beberapa hal yang dapat dijadikan bahan uji. Bahan uji tersebut adalah batasan pengertian tentang peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diuraikan diatas.

Apabila diuji dari ciri pertama peraturan perundang-undangan yaitu peraturan tertulis yang mempunyai bentuk atau format tertentu, dimana Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis memiliki kerangka atau bentuk luar (kenvorm) yang membedakan dengan peraturan lainnya. maka beberapa dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas tidak memenuhi ciri pertama peraturan perundang-undangan karena ditetapkan bukan dalam bentuk peraturan melainkan beragam dokumen sebagai berikut: a. memorandum; b. surat edaran; c. surat edaran bersama; d. petunjuk pelaksanaan dengan mengadopsi format petunjuk pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PAN Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas; e. SOP; dan f. Buku.

Mengenai bentuk atau kerangka luar peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi hukum positif yang harus ditaati dan menjadi pegangan dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan oleh setiap lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada dasarnya setiap peraturan perundang-undangan dapat dikenali dengan melihat pada Kerangka (bentuk luar, *kenvorm*) peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang meliputi:

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

Selanjutnya jika ditinjau dari ciri kedua yaitu memuat norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya*) umum dan tidak tertentu, bukan ditujukan atau dialamatkan (*addressatnya*) pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu maka dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas telah memenuhi ciri ini contohnya adalah Petunjuk Pelaksanaan/pedoman yang disusun Kementerian PPN/Bappenas yang bukan dalam bentuk Peraturan Menteri PPN/ Kepala Bappenas

dan ruang lingkup pengaturannya berlaku eksternal untuk Kementerian/Lembaga lain, Pemerintah Daerah, maupun pihak swasta. Contohnya adalah Pedoman Umum Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi, Pedoman Penurunan Gas Emisi Rumah Kaca.

Berikutnya dilihat dari ciri ketiga yaitu dibentuk oleh pejabat/lembaga yang diberikan kewenangan atribusi atau delegasi oleh UUD atau UU atau peraturan perundang-undangan lainnya, untuk membentuk aturan tertulis yang disebut peraturan perundang-undangan maka terhadap dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas misalnya Petunjuk Pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon I yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di Kementerian PPN/Bappenas, misalnya pedoman pengawasan yang ditetapkan oleh Inspektur Utama, petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Anggaran dan kegiatan yang ditetapkan oleh Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama dapat dipastikan bukan dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi peraturan perundang-undangan mengingat sejak awal petunjuk pelaksanaan/pedoman ini tidak dibungkus dengan bentuk peraturan perundang-undangan karena Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama dan Inspektur Utama memang tidak memiliki kewenangan perundang-undangan.

Dengan demikian, dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan karena tidak memenuhi keseluruhan ciri-ciri peraturan perundang-undangan terutama: (i) dibentuk bukan dalam bentuk/kerangka peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 melainkan lewat beragam dokumen seperti: memorandum; surat edaran; surat edaran bersama; petunjuk pelaksanaan; SOP; dan buku; (ii) dibentuk oleh pejabat bukan berdasarkan

kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi peraturan perundang-undangan mengingat sejak awal dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas ini tidak dibentuk dengan bentuk peraturan perundang-undangan. Karena jika pembentukannya mendasarkan pada atribusi kewenangan atau delegasi kewenangan peraturan perundang-undangan maka bentuknya dapat dipastikan berupa peraturan perundang-undangan.

Kedua, Jika tidak dapat digolongkan sebagai jenis peraturan perundang-undangan maka termasuk jenis apakah dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Dengan melihat pejabat dan kewenangannya untuk membentuk, dan isi/substansinya maka dokumen yang bersifat mengatur di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas selain peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dapat digolongkan sebagai peraturan kebijakan, hal ini dikarenakan terpenuhinya ciri-ciri peraturan kebijakan yaitu:

- a. Dibentuk oleh badan/pejabat administrasi administrasi negara yang pelaksanaan wewenang tersebut tidak didasarkan menurut kewenangan perundang-undangan (baik atribusi maupun delegasi) tetapi didasarkan asas kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid* atau *beoordelings vrijheid*) atau lazim disebut *freies ermessen*. Pelaksanaan kebijakan tersebut tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dikarenakan pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan (baik atribusi maupun delegasi). Kewenangan yang dimiliki hanya dibatasi pada segi-segi pelaksanaan dan tidak ada kewenangan mengatur (*wetgever*);
- b. Isi peraturan tersebut pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan

yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.

- c. Mengenai bentuk peraturan kebijakan adalah suatu maklumat yang dirumuskan secara umum dan tertulis. Dua bentuk utama peraturan kebijakan, *Pertama*: peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri. *Kedua*: peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat kebijakan. Dalam praktek peraturan kebijakan menjelma dalam berbagai bentuk atau jenis yaitu: keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan. Secara substantif berbagai bentuk peraturan kebijakan dapat berisi pedoman, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis atau berupa aturan-aturan umum lainnya,

E. Sumber Wewenang, Kekuatan Mengikat dan Pengujian Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas.

Pejabat Eselon I dan II di Kementerian PPN/Bappenas memilih tidak menuangkan pelaksanaan suatu kebijakan tertentu dalam bentuk pembentukan peraturan perundang-undangan dikarenakan Pejabat tersebut dalam situasi tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan (baik atribusi maupun delegasi). Kewenangan yang dimiliki hanya dibatasi pada segi-segi pelaksanaan dan tidak ada kewenangan mengatur (*wetgever*). Mengenai sumber wewenang pejabat eselon I dan II dalam membentuk Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas yang telah dikategorikan sebagai peraturan kebijakan pada dasarnya bersumber dari wewenang kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie:

“Di luar bentuk-bentuk peraturan yang bersifat mengatur itu, memang ada pula bentuk-bentuk peraturan yang disebut dengan *'beleidsregels'* (*policy rules*) atau peraturan kebijakan. Bentuk peraturan kebijakan ini memang dapat juga disebut peraturan, tetapi dasarnya hanya bertumpu pada aspek *'doelmatigheid'* dalam rangka prinsip *'freis ermessen'* atau *'beoordelingsvrijheid'*, yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum. Berdasarkan prinsip ini, sudah seyogyanya suatu pemerintahan itu diberikan ruang gerak yang cukup untuk berkreatifitas dalam usahanya melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, yang tidak selalu atau bahkan tidak mungkin ditentukan secara rinci dalam bentuk peraturan-peraturan yang kaku”.

Mengenai kekuatan mengikat Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Sebagai “peraturan kebijakan” yang bukan peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan peraturan kebijakan tersebut tidak secara langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum. maksudnya adalah Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada badan atau pejabat administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Misalnya Petunjuk Pelaksanaan/pedoman yang ditetapkan oleh pejabat eselon I yang ruang lingkup pengaturannya internal berlaku di Kementerian PPN/Bappenas, misalnya petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Anggaran dan kegiatan yang ditetapkan oleh Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama pada dasarnya hanya berisi ketentuan mengenai tata cara unit kerja di bappenas melaksanakan pengelolaan anggaran. Tetapi ketentuan-ketentuan tersebut secara tidak langsung akan mengenai pihak luar (badan usaha) yang memiliki keterkaitan dengan pengelolaan anggaran oleh unit kerja di Bappenas.

Karena Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas merupakan peraturan kebijakan dan bukanlah peraturan perundang-undangan maka asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan

perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak akan ada dasar peraturan perundang-undangan untuk keputusan membuat peraturan kebijakan. Karena pembuatan peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *Freies Ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi negara bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan (baik secara umum tidak berwenang maupun untuk objek bersangkutan tidak berwenang mengatur). Maka Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diarahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu uji nya adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.

Untuk menghindari peraturan kebijakan melampaui batas-batas kebebasan bertindak dan merusak tatanan hukum yang berlaku, sangat perlu untuk menemukan asas-asas yang dapat menjadi kendali bagi peraturan kebijakan. Asas-asas tersebut antara lain asas-asas negara berdasar hukum, asas-asas perlindungan terhadap masyarakat dan asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang layak dimana untuk Indonesia asas-asas tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang mengatur tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi: 1. Asas Kepastian Hukum; 2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; 3. Asas Kepentingan Umum; 4. Asas Keterbukaan; 5. Asas Proporsionalitas; 6. Asas Profesionalitas; dan 7. Asas Akuntabilitas. Di luar asas-asas tersebut, peraturan kebijakan tidak lagi dalam kerangka *freies Ermessen*, tetapi dapat menjadi tindakan sewenang-wenang.