



## Eksistensi Peraturan Kebijakan (Beleidsregels) Dalam Konteks Indonesia Sebagai Negara Hukum Kesejahteraan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

**Josep Leonardy**

STIKUM Prof. Dr. Drs. Yohanes Usfunan, SH.,MH.

Email : [ahasfkppi@gmail.com](mailto:ahasfkppi@gmail.com)

### Abstrak

Peraturan kebijakan (beleidsregels) bukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi memiliki kekuatan mengikat secara hukum (berlaku asas *presumptio justea causa*, artinya setiap keputusan badan atau pejabat administrasi negara selalu dianggap benar menurut hukum sampai kemudian hakim administrasi negara mengatakan hal yang berbeda). Hal prinsipil yang membedakan peraturan kebijakan dari peraturan perundang-undangan, ialah terletak pada aspek kewenangan pembentukan peraturan kebijakan. Pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (hal tersebut merupakan kewenangan legislatif), melainkan hanya memiliki kewenangan eksekutif. Peraturan kebijakan dapat berbentuk tidak tertulis dan tertulis seperti peraturan pedoman, pengumuman, surat edaran, petunjuk pelaksana (juklak), petunjuk teknis, dan sebagainya. Sumber kewenangan peraturan kebijakan terletak pada kewenangan diskresi atau *freies ermessen* yang diberikan ketentuan Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan kepada Pejabat atau Badan Administrasi Negara untuk membentuk peraturan kebijakan. Dengan demikian keberadaan (eksistensi) peraturan kebijakan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan (termasuk di daerah) merupakan sesuatu yang penting dan sah secara hukum administrasi negara demi tetap berjalannya roda pemerintahan dalam mengurus kepentingan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks Indonesia sebagai negara kesejahteraan sebagaimana termaktub di dalam Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, eksistensi Peraturan Kebijakan menjadi sangat penting untuk mengisi ruang kosong ketiadaan aturan atau kecaburan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan dari perbuatan hukum Pejabat atau Badan Administrasi Pemerintahan untuk menjustifikasi perbuatan hukum Pejabat atau Badan Administrasi Pemerintahan tersebut demi tetap terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Betapa tidak, dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan, kesejahteraan masyarakat menjadi hukum tertinggi (*salus populi suprema lex*) sekaligus hak asasi masyarakat yang wajib dipenuhi pemerintah (negara) sebab pemerintah adalah pelayan masyarakat (*ancilla societatis*).

**Kata Kunci:** *Kebijakan, Hukum, Kesejahteraan, UU No30 /2014, Administrasi*

### Abstract

Policy regulations (beleidsregels) are not statutory regulations as referred to in Article 7 paragraph (1) of Law Number 12/2011 on the Formation of Legislation, but have legally binding force (the principle of *presumptio justea causa* applies, meaning that every decision of a state administrative body or official is always considered correct according to the law until a state administrative judge says something different). The principle thing that distinguishes policy regulations from statutory regulations lies in the aspect of the authority to form policy regulations. Formers of policy regulations do not have the authority to form laws and regulations (this is a legislative authority), but only have executive authority. Policy regulations can take the form of unwritten and written regulations such as guidelines, announcements, circulars, operational guidelines, technical guidelines, and so on. The source of authority for policy regulations lies in the discretionary authority or *freies ermessen* granted by Article 22 to Article 32 of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration to State Administrative Officials or Bodies to form policy regulations. Thus, the existence of policy regulations in the context of government administration (including in the regions) is something important and legitimate in state administrative law in order to keep the wheels of government running in taking care of the interests of public

welfare. In the context of Indonesia as a welfare state as stated in the fourth paragraph of the Preamble to the 1945 Constitution, the existence of Policy Regulations is very important to fill the empty space of the absence of rules or the vagueness of the provisions of laws and regulations which are the basis for the legal actions of Government Administration Officials or Bodies to justify the legal actions of these Government Administration Officials or Bodies in order to continue the implementation of government administration and services to the community. How could it not be, in the context of Indonesia as a welfare law state, the welfare of the community is the highest law (*salus populi suprema lex*) as well as the human rights of the community that must be fulfilled by the government (state) because the government is a public servant (*ancilla societatis*).  
**Keywords:** *Policy, Law, Welfare, Law No30/2014, Administration.*

## PENDAHULUAN

Dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah sebagai misal, kita sering menemukan adanya peraturan yang diciptakan oleh badan atau pejabat administrasi negara yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas, tetapi mengikat secara hukum, tidak hanya bagi badan atau pejabat administrasi negara yang mengeluarkannya tetapi juga masyarakat umum. Dalam konteks hukum administrasi negara, peraturan seperti itu dikenal dengan nama “peraturan kebijakan” (dalam bahasa Belanda disebut dengan beberapa istilah yakni *beleidsregel*, *pseudowetgeving*, *spiegelrecht*). Eksistensi peraturan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat sangatlah diperlukan ketika di satu sisi, pejabat atau badan administrasi negara dihadapkan pada kenyataan ketiadaan aturan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keabsahan perbuatan atau tindakan hukum yang diambil kabur atau tidak jelas, sementara di sisi yang lain pemerintah harus tetap melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan melayani kebutuhan masyarakat membutuhkan dasar hukum untuk menjustifikasi perbuatan hukum yang dilakukannya, maka membuat peraturan kebijakan (*beleidsregels*) merupakan *conditio sine qua non* (kondisi yang niscaya) harus dilakukan.

Apapun alasannya, pelayanan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang prioritas dan harus dilakukan sebab memang pemerintah (negara) ada untuk itu, tidak dapat dihindari karena alasan keaburan atau ketiadaan aturan yang melandasinya. Ruang untuk melakukan atau membentuk peraturan kebijakan dimungkinkan secara hukum sesuai ketentuan Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dengan menggunakan kewenangan diskresi atau *freies ermessen* yang diberikan kepada Pejabat atau Badan Administrasi Negara. Seperti apa peraturan kebijakan dipahami dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan menurut perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menjadi fokus penelitian ini.

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah-masalah yang dapat dirumuskan sebagai berikut :(a) Seperti apa konsep Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan, (b) Apa itu peraturan kebijakan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## METODE

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan bersumber pada asas hukum (Hamidi,2008) dan kaidah hukum yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan perundang-undangan (Marzuki,2005) dan pendekatan konseptual untuk mengkaji dan menganalisis eksistensi peraturan kebijakan dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yakni data yang diperoleh dari bahan hukum kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungannya dengan objek penelitian ini berupa : (1) Bahan Hukum Primer. Bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat meliputi ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait, seperti Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, (2) Bahan Hukum Sekunder. Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dimaksud seperti pendapat para ahli yang dirumuskan dalam buku-buku bacaan, dan lainnya, (3) Bahan Hukum Tersier. Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder bersumber dari Kamus-Kamus.

Adapun teknik yang digunakan untuk mengumpulkan dan mendapatkan informasi dan bahan hukum

yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik studi pustaka, dengan jalan membaca dan menelusuri berbagai referensi dan dokumen yang berhubungan dengan materi penelitian ini. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan akan diolah dengan metode sebagai berikut :

1. Inventarisasi bahan hukum. Semua bahan hukum yang didapat dari hasil penelusuran kepustakaan akan diteliti kembali dan diambil yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.
2. Klasifikasi bahan hukum. Klasifikasi bahan hukum, yakni proses memilah dan mengelompokkan bahan hukum yang ada sesuai kebutuhan dalam menjawab masalah yang diteliti.
3. Verifikasi bahan hukum. Verifikasi bahan hukum, yakni meneliti kembali kebenaran informasi dari bahan hukum yang akan digunakan.
4. Interpretasi bahan hukum. Interpretasi bahan hukum, yakni melakukan penafsiran terhadap bahan-bahan hukum yang ada, yang akan digunakan sebagai pijakan dalam memecahkan masalah penelitian.

Bahan hukum yang relevan setelah diolah dan dilakukan interpretasi akan dianalisis dalam rangka menjawab masalah yang dirumuskan dengan metode analisis kualitatif yang bersifat deskriptif, dengan berpatokan pada asas hukum dan kaidah hukum yang berlaku, serta berkaitan dengan permasalahan dan data atau bahan hukum yang telah diperoleh dalam penelitian ini.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### ***Indonesia: Negara Hukum Kesejahteraan***

Ide negara hukum (sistem eropa kontinental menyebutnya dengan istilah *rechtstaat*, sedangkan sistem anglosaxon dikenal dengan istilah *rule of law*, secara sederhana diterjemahkan sebagai negara berdasarkan hukum, yang membedakannya dari konsep negara yang lain, seperti negara kekuasaan (*Machstaats*), negara kerakyatan (*Volkstaats*), negara kelas (*Klassenstaats*), negara liberal (*Liberale Staat*), negara totaliter kanan (*Totaliteire staat van rechts*), negara totaliter kiri (*Totaliteire staat van links*), dan negara kemakmuran (*Welvarsstaat*). Ide negara hukum tidak sama untuk setiap bangsa, tergantung pada perkembangan sejarah peradaban dan filsafat kenegaraan suatu bangsa. Prinsip dasar dari ide negara hukum ialah hukum dijadikan sebagai panglima utama untuk membatasi kekuasaan dan melindungi hak-hak individu warga masyarakat. Dalam konteks negara hukum, tidak ada kekuasaan yang tidak dibatasi dan diawasi oleh hukum.

Ide negara hukum dikelompokkan dalam dua mazhab yakni mazhab ide negara hukum klasik dan mazhab ide negara hukum modern. Ide negara hukum klasik pertama kali dikemukakan oleh Plato dalam karyanya *Politeia (the Republic)*, *Politicos (the Statemen)*, dan *Nomoi (the Law)* sekitar 500 tahun sebelum masehi sebagai konsep negara ideal berupa negara yang bebas dari penguasa dan pemimpin yang rakus dan jahat (Kusnadi,1988). Ide negara hukum oleh Plato lahir sebagai bentuk protes terhadap kesewenang-wenangan penguasa kota Athena-Yunani waktu itu. Selanjutnya, ide negara hukum dikembangkan lagi oleh Aristoteles, salah satu murid Plato,(Azahary,1995) dengan konsep negara ideal menurutnya yakni *politeia* (dalam bahasa Yunani, artinya konstitusi).(Rapar,2021). *Politeia* merupakan pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan seluruh warga negara yang didasarkan pada konstitusi, tujuannya demi kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum. Aristoteles merupakan filsuf terakhir yang membicarakan ide negara hukum, menutup diskursus mengenai ide negara hukum klasik.

Ide negara hukum modern baru muncul kembali kira-kira abad ke 17-18 di Eropa Barat. Pertama, dimulai dengan ide negara hukum penjaga malam (*nachtwachterstaats*) yang terinspirasi dari doktrin persamaan kedudukan John Locke dan doktrin pemisahan kekuasaan Montesquieu. Negara dianalogikan sebagai penjaga malam yang bertugas menjaga ketertiban dan ketentraman. Hukum hanya untuk kepentingan menjaga ketertiban dan ketentraman yang dilaksanakan oleh pemerintah. Urusan perekonomian dan kesejahteraan rakyat dianggap merupakan urusan masing-masing individu. Ada pemisahan tugas negara dan rakyat (*staatsonhouding*). Ide ini dimaksudkan supaya pemerintah tidak mencampuri kehidupan individu rakyatnya. Ide ini diperjuangkan oleh kelompok liberal, dengan alasan utama motif ekonomi. Tetapi kelemahan dari ide negara hukum penjaga malam, ialah dominasi golongan liberal sebagai pemilik modal menguasai perekonomian tanpa kontrol dari pemerintah, mengakibatkan golongan masyarakat proletar yang jumlahnya sangat banyak hidup dalam kekurangan dan kemiskinan. Ide negara hukum penjaga malam dianggap gagal mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, kegagalan negara hukum penjaga malam mendorong lahirnya ide negara hukum formal yang dipelopori oleh Julius Stahl.[ Kusnardi, et al, 1988).Ide negara hukum formal mempertahankan ide negara hukum penjaga malam, tetapi melengkapinya dengan unsur-unsur lain dengan maksud lebih dapat memberikan jaminan kebebasan dan perlindungan yang lebih baik kepada individu dan kemungkinan tindakan sewenang-wenang penguasa sekaligus membuka peluang yang terbatas kepada pemerintah untuk turut campur tangan dalam kehidupan individu. Campur tangan pemerintah secara terbatas dalam urusan individu dimaksudkan untuk menciptakan pemerataan pendapatan ekonomi demi terwujudnya kesejahteraan rakyat sepanjang campur tangan itu diperbolehkan oleh undang-undang. Penekanannya pada asas legalitas demi terwujudnya kepastian hukum dari kekuasaan pemerintah. Pemerintah tidak boleh melakukan tindakan apapun kalau undang-undang tidak mengatur tentangnya. Kelemahan dari ide negara hukum formal ialah, selain campur tangan pemerintah yang terbatas dalam urusan individu warga negara akan menimbulkan konflik pemerintah dengan rakyatnya, juga penekanan berlebihan pada asas legalitas menyebabkan pemerintah menjadi sangat kaku dan lamban dalam mengurus kepentingan kesejahteraan masyarakat sebab kebutuhan masyarakat berkembang jauh lebih cepat dari undang-undang yang ada. Resikonya jika pembentuk undang-undang terlambat membentuk undang-undang sesuai perkembangan masyarakat, pemerintah akan mengalami kesulitan dalam menanggapi perkembangan-perkembangan baru tersebut. Pemerintah menjadi tidak memiliki legalitas dalam menanggapi dan menanggulangi masalah-masalah baru yang timbul dan berkembang dalam masyarakat.

Ketiga, negara hukum kesejahteraan. Negara hukum kesejahteraan juga dikenal dengan sebutan lain yakni negara hukum material, antitesa dari negara hukum formal ( dalam bahasa belanda disebut dengan istilah “welvaarstaats” yang kemudian lebih dikenal dengan nama “verzorgingsstaats”) atau negara hukum sosial (social service state).[ Hadjon, 1997] Tujuan negara hukum kesejahteraan ialah memberikan kesejahteraan kepada segenap masyarakat. Kegagalan negara hukum formal mendorong lahirnya negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan, dimana negara tidak hanya berperan sebagai penjaga malam yang menjamin terwujudnya ketertiban dan ketentraman, juga tidak hanya bisa bertindak sepanjang ada undang-undang yang mengatur terlebih dahulu tentangnya, tetapi negara harus mampu melayani kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan yakni politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang sangat kompleks sekalipun tiada hukum harus diciptakan hukum sebagai dasar legalitasnya untuk bertindak. Kondisi ini terutama mulai dirasakan sejak perang dunia II dimana terjadi krisis sosial seperti pengangguran besar-besaran, kekurangan pangan dan gisi, dan sebagainya. Pada kondisi ini pemerintah merupakan intansi pertama yang harus bertanggungjawab untuk memulihkan kondisi masyarakat yang sudah terlanjur hancur berantakan akibat perang tersebut.

Dalam konteks negara hukum kesejahteraan, kemampuan pemerintah mengurus kebutuhan masyarakat yang berkembang sangat kompleks dan jauh lebih cepat dari hukum (dibaca undang-undang) yang telah ada menyebabkan keterikatan pemerintah kepada undang-undang bersifat relatif. Artinya, negara hukum kesejahteraan tidak hanya terikat pada asas legalitas (tindakan pemerintah baru boleh dilakukan sepanjang ada undang-undang yang terlebih dahulu mengatur tentangnya), tetapi dilengkapi dengan asas lain yaitu asas kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri untuk menanggapi perkembangan baru yang ada pada masyarakat, diantaranya kewenangan pemerintah untuk menciptakan hukum (yang semestinya merupakan kewenangan legislatif) sebagai dasar legalitasnya untuk bertindak (dalam konteks negara hukum, kekuasaan harus tetap dibatasi dan diawasi oleh hukum) dalam mengurus kesejahteraan masyarakat yang belum ada atau tidak jelas undang-undang yang mengatur tentangnya. Produk hukum yang diciptakannya itu yang dikenal dengan istilah peraturan kebijakan (beleidsregel) dan kebebasan bertindak atas inisiatifnya sendiri menciptakan hukum itu dikenal dengan istilah kewenangan diskresi (discretionary power) atau *freies ermesen*.

Ada 5 (lima) konsep negara hukum di dunia : 1). Nomokrasi Islam : konsep negara hukum menurut Quran dan Sunnah, yang pada umumnya diterapkan di negara-negara islam; 2). *Rechtstaat* : konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya Belanda, Jerman, dan Perancis; 3). *Rule of Law* : konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, misalnya Inggris dan Amerika Serikat; 4). *Socialist Legality* : konsep negara hukum yang berlaku di negara-negara komunis (Rusia); 5). Negara hukum Pancasila : konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia [ Bachtiar, 2015]. Indonesia sebagai

negara hukum yang memiliki karakteristik mandiri, karena tujuan yang hendak dicapai oleh negara Indonesia adalah terwujudnya masyarakat adil dan makmur, baik spiritual maupun materiil berdasarkan Pancasila. Azhari mencirikan negara hukum Pancasila dengan beberapa ciri yakni : (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.

Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, dengan Pancasila sebagai bintang pemandu (*leidster*) yang melandasi semua ketentuan hukum yang berlaku di Negara ini. Pancasila sebagai kesamaan pijakan (*common denominator*) yang menjadi pengikat bagi keseluruhan kehidupan bernegara dan berbangsa yang pluralistik ini. Pancasila sebagai dasar filsafat (*philosofische grondslag*) bagi berdirinya negara kesatuan republik Indonesia.[ Soeprapto, 2013] Pancasila menjadi norma dasar (*grundnorm*) menentukan validitas (kebenaran) dari semua ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk UUD 1945 sebagai konstitusi Negara kita ( Handoyo, 2008 ). Indonesia, sebagaimana negara-negara modern lain kebanyakan, mengkalim diri sebagai negara hukum kesejahteraan sebab mewujudkan kesejahteraan masyarakat (umum) merupakan tujuan hakiki dari berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Sebagai negara hukum kesejahteraan, pemerintah tidak hanya dibebankan untuk menjaga ketertiban dan ketentraman, tetapi harus mencampuri semua aspek kehidupan masyarakat yang berkembang sangat cepat dan kompleks demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kompleksitas kehidupan masyarakat yang berkembang jauh lebih cepat dari cakupan ketersediaan undang-undang yang mendasari sebuah tindakan pemerintah (undang-undang tidak memadai, kabur, multitafsir, atau ketiadaan hukum), mengharuskan pemerintah memiliki kebebasan bertindak atas inisiatifnya sendiri menciptakan hukum (*freies ermesen*) untuk mendasari segala tindakan hukumnya mengurus kesejahteraan masyarakat. Prinsip negara hukum yang dipakai ialah, tiada satupun kekuasaan yang tidak dibatasi dan diawasi oleh hukum, entah itu ketentuan peraturan perundang-undangan maupun peraturan kebijakan (yang dihasilkan dari kewenangan diskresi) dengan maksud supaya penyelenggaraan pemerintahan tetap dibatasi dan melindungi hak-hak individual warga masyarakat. Artinya peraturan kebijakan tidak mengenyampingkan asas legalitas (kepastian hukum), tetapi justru melengkapinya supaya tidak terjadi kevakuman hukum dalam tindakan penyelenggaraan pemerintahan. Asas kepastian hukum (legalitas) dan kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri harus seiring sejalan dan hidup secara berdampingan serta saling melengkapi supaya tercapai kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan.

### ***Kewenangan Diskresi***

Kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.[Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Op.Cit., hlm. 1272. ] Kewenangan Pemerintahan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan). Kewenangan pemerintahan diciptakan sebagai jalan untuk menuju tujuan yang diharapkan, karena tanpa diberikan kewenangan seorang aparatur negara tidak mungkin bisa menjalankan roda pemerintahan sesuai yang diamanatkan oleh undang-undang. Dalam proses penyelenggaraan kewenangan pemerintahan dalam bingkai negara hukum modern (*Welfare state* : negara hukum kesejahteraan) pemerintah dilekati dengan diskresi atau kebebasan yang meliputi : kebebasan interpretasi (*interpretative verijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelings verijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleid vrijheid* : misalnya melahirkan *beleids regel*)[ Darmoko ,et.al, 2013].

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.[ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.] Diskresi dalam ranah hukum administrasi negara lebih diarahkan pada terpenuhinya kepentingan umum, tetapi dalam pelaksanaannya akan menyentuh ranah hukum pidana bila diskresi itu menyangkut tataran yang bersifat operasional lagi terkait dengan anggaran. Apalagi terdapat indikasi penyalagunaan wewenang yang berdampak pada adanya kerugian keuangan negara ( Marwan, 2012).

Dalam konteks hukum administrasi negara, kekuasaan pemerintahan tidaklah semata merupakan

kekuasaan terikat (dengan asas legalitas/legaliteits beginselen/wetmatigheid van bestuur : kepatuhan pada peraturan perundang-undangan), tetapi juga merupakan kekuasaan bebas (freies ermessen/discretionary power). Kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijakan (wewenang diskresi dalam arti sempit), artinya bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, tetapi organ pemerintah bebas untuk (tidak) menggunakannya walaupun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Kebebasan kebijakan (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya), hak yang diberikan kepada organ pemerintah menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi. Kekuasaan bebas dipakai oleh organ pemerintah pada saat undang-undang yang menjadi dasar hukum suatu tindakan pemerintahan yang akan diambil bersifat tidak memadai, kabur, multitafsir, atau ketiadaan hukum sama sekali. Ketidadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b (peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan), tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB (Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan).

Dalam konteks ini, penyalahgunaan wewenang oleh organ pemerintahan sangat mungkin terjadi baik pada kekuasaan terikat maupun pada kekuasaan bebas. Untuk mengontrol terjadinya penyalahgunaan wewenang pada kekuasaan terikat, alat kontrol yang dipakai ialah asas legalitas. (menyimpang dari tujuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan). Sedangkan penyalahgunaan wewenang dalam kekuasaan bebas, alat kontrol yang dipakai ialah asas-asas umum pemerintahan yang baik sebab asas legalitas tidaklah memadai (menyimpang dari asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Kewenangan diskresi tidak dapat dilakukan sewenang-wenang oleh organ pemerintah tanpa pertimbangan atau dasar pemikiran tertentu. Ada tiga alasan atau keadaan kondisional yang menjadikan pemerintah dapat melakukan tindakan diskresi (salah satu saja terpenuhi, maka diskresi dapat dilakukan) yakni : a). Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in concreto terhadap suatu masalah, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera (terjadi kekosongan hukum, sehingga pemerintah harus bertindak atas inisiatifnya sendiri menciptakan hukum untuk menyelesaikan suatu masalah yang harus segera diselesaikan dengan tetap memperhatikan asas-asas hukum terkait seperti asas kepatutan, kelayakan, rasionalitas, dan sebagainya sehingga tidak terjadi tindakan sewenang-wenang oleh pemerintah melalui kewenangan diskresi); b). Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan pemerintah telah memberikan kebebasan sepenuhnya (kondisi seperti ini terjadi ketika undang-undang tidak memuat ketentuan-ketentuan yang rinci (enumeratif), sehingga memberi kebebasan bagi organ pemerintah untuk menciptakan ketentuan yang lebih rinci demi terlaksananya undang-undang dimaksud. Misalnya, undang-undang tentang kerjasama dengan pihak ketiga tidak memuat persyaratan-persyaratan secara rinci, maka organ pemerintah dapat menciptakan syarat-syarat kerjasama dengan pihak ketiga demi terlaksananya undang-undang dimaksud secara lebih jelas); dan c). Adanya delegasi perundang-undangan, yaitu pemberian kekuasaan untuk mengatur sendiri kepada pemerintah yang sebenarnya kekuasaan ini dimiliki oleh aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Kewenangan diskresi dibedakan dalam dua bentuk yakni diskresi bebas dan diskresi terikat. Diskresi bebas dimaknai sebagai ruang pertimbangan bagi organ pemerintah membuat keputusan atas inisiatifnya sendiri tidak dibatasi secara khusus oleh undang-undang. Undang-undang hanya menetapkan batas-batas umum sehingga pejabat administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja sepanjang tidak melampaui atau melanggar batas-batas tersebut. Diskresi terikat dimaknai sebagai ruang pertimbangan yang diberikan kepada pemerintah dibatasi oleh undang-undang sehingga ruang pertimbangan tersebut bersifat terbatas. Undang-undang menyediakan sekian banyak alternatif tindakan untuk dipilih oleh pejabat administrasi negara tetapi tidak boleh keluar dari alternatif yang disediakan oleh undang-undang.

### ***Peraturan Kebijakan (Beleidsregels) Dalam Sistem Hukum Negara Belanda : Sebuah Perbandingan.***

#### ***Istilah dan Ciri-Ciri Umum Beleidsregels***

Dalam sistem hukum Belanda, untuk praktek penyelenggaraan pemerintahan (bestuurpraktijk) terdapat aturan hukum administrasi yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan administrasi negara dengan

kewenangan yang tidak bersumber pada Undang-Undang Dasar atau undang-undang dengan berbagai sebutan, yaitu : “beleidslijnen, het beleid, voorschriften, richtlijnen, regelingen, circulaires, resoluties, aanschrijvingen, beleidsnota’s, reglementen, (ministeriele) beschikkingen, dn bekendmakingen”. Van der Hoeven menyebut aturan-aturan itu dengan sebutan “pseudo-wetgeving” (seolah-olah Undang-Undang) yang dipandang tidak memiliki kekuatan hukum sebagaimana layaknya peraturan perundang-undangan yang mendapat atribusian atau delegasian kewenangan dari Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang.

Aturan-aturan itu, dalam lalu lintas berlakunya hukum di masyarakat diberlakukan dan dipatuhi layaknya peraturan-peraturan hukum yang sah dan masyarakat nyaris tidak dapat membedakannya dari peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang. Aturan-aturan tersebut dikeluarkan dengan tujuan untuk memberikan arahan, petunjuk atau pedoman kepada pejabat atau badan administrasi negara bawahan, serta mengatur berbagi kepentingan dan posisi hukum warga masyarakat. Misalnya, surat-surat edaran (circulaires) yang menurut Donner seringkali dipakai sebagai “Injil” pelaksanaan tugas oleh administrasi negara.

Ciri-ciri utama dari “beleidsregels” sebagai berikut : (1) pembentukan beleidsregels tidak didasarkan pada ketentuan yang tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang atau Undang-Undang; (2) pembentukan beleidsregels dapat tertulis dan tidak tertulis yang bersumber pada kewenangan bebas bertindak instansi pemerintah, atau hanya didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang memberikan ruang kebijaksanaan kepada pejabat atau badan tata usaha untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan publik yang bersifat mengatur (regeling) maupun penetapan (beschiking); dan (3) redaksi atau isi peraturan bersifat fleksibel dan umum tanpa menjelaskan kepada warga masyarakat tentang cara-cara bagaimana atau menurut prosedur apa yang seharusnya dilakukan oleh instansi pemerintah dalam melaksanakan kewenangan bebasnya terhadap warga masyarakat pada situasi yang ditentukan (dikenai) suatu peraturan.

### ***Kewenangan Pembentukan Beleidsregels dan Alasan Pembentukannya***

Beleidsregel dibentuk tidak berdasarkan kewenangan atribusi atau delegasi dari Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang, namun pembentukannya memiliki alasan pembentukannya. Sumber wewenang pembentukan beleidsregels terletak pada adanya “beoordelingsruimte” (ruang pertimbangan) yang diberikan pembentuk undang-undang kepada Pejabat atau Badan-badan Pemerintah untuk atas inisiatif sendiri mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan, penetapan maupun tindakan nyata yang positif guna menyelesaikan masalah-masalah penyelenggaraan pemerintahan yang dihadapi.

Ruang pertimbangan (beoordelingsruimte) dibedakan atas 2 yakni “objectieve beoordelingsruimte” (ruang pertimbangan objektif) dan “subjectieve beoordelingsruimte” (ruang pertimbangan subjektif) yang masing-masing sebagai berikut:

#### **1) Ruang pertimbangan objektif (objectieve beoordelingsruimte):**

Ruang pertimbangan ini mengandung pengertian adanya ruang pertimbangan (kebijaksanaan) bersifat interpretasi yang diberikan undang-undang kepada Pejabat atau Badan Administrasi Negara untuk melaksanakan tindakan hukum publik menurut situasi dan objek permasalahan yang objektif. Terhadap beleidsregels yang dikeluarkan berdasarkan “objectieve beoordelingsruimte” (diskresi terikat) ini, para hakim dapat terikat (membenarkan) dalam memutuskan suatu perkara yang diajukan ke pengadilan.

Ruang pertimbangan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang pada “objectieve beoordelingsruimte” umumnya hanya dengan kriteria yang samar-samar. Misalnya, ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Lelang Belanda Tahun 1956 yang menentukan bahwa: “barang-barang yang belum dilelang” dapat dipergunakan oleh pemiliknya dengan mengajukan permohonan kepada Kamar Dagang dan Industri. Kamar Dagang dan Industri dapat menerima atau menolak permohonan si pemilik yang diajukan kepadanya dengan kondisi dan persyaratan yang ditentukan sendiri oleh Kamar Dagang dan Industri.

#### **2) Ruang pertimbangan subjektif (subjectieve beoordelingsruimte):**

Ruang pertimbangan ini bersifat umum dan bebas (diskresi bebas), semata-mata didasarkan pada pertimbangan subjektif (inisiatif) Pejabat atau Badan Administrasi Negara. Terhadap beleidsregels yang dikeluarkannya, para hakim memiliki kebebasan untuk menguji keabsahannya. Istilah lain untuk ruang pertimbangan ini adalah “beoordelingsvrijheid”, “discretionaire bevoeghdheid”, “freies ermessen”, dan

“beleidsvrijheid”.

Ruang pertimbangan ini diberikan oleh pembentuk undang-undang bersifat lebih leluasa kepada pejabat atau badan administrasi negara untuk mengambil keputusan atas inisiatif sendiri dengan mempertimbangkan segala sesuatu yang dianggap perlu. Misalnya di bidang pemberian iin, harus mempertimbangkan : a) kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon?; b) bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut?; c) konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku?; dan d) prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

### ***Pengertian Yuridis dan Kekuatan Mengikat Beleidsregels***

Pembentukan beleidsregels tidak berdasar pada adanya atribusi dan delegasi kewenangan dari Undang-Undang Dasar atau undang-undang memberi kesan bahwa beleidsregels bukanlah sebuah aturan hukum yang sah. Namun dalam kenyataannya, beleidsregels mengatur hubungan hukum antara penguasa (pemerintah) dengan warga masyarakat dimana beleidsregels memiliki efek yuridis yang sama kekuatannya dengan peraturan perundang-undangan. Betapa tidak, bila merujuk pada tipologi beoordelingvrijheid dengan beleidsregels yang dihasilkannya menunjukkan bahwa terdapat beleidsregels yang dihasilkan memiliki dasar undang-undang yang jelas, misalnya “binnen-wetelijke beleidsregels” yang berdasar pada “binnen-wetelijke beoordelingvrijheid”, eksistensinya memiliki landasan undang-undang yang jelas. Oleh karena itu, kedudukan dan kekuatan mengikatnya dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan serta dapat diuji secara “wetmatigheid”(berdasarkan undang-undang) maupun berdasarkan “asas doelmatigheid” dan “asas-asas umum pemerintahan yang baik”.

Terhadap “buiten-wetelijke beleidsregels” yang berdasar pada “buiten-wetelijk beoordelingvrijheid” dan “tegen-wetelijke beleidsregels” yang berdasar pada “tegen-wetelijke bestuurbevoegheid” atau “tegen-wetelijke beoordelingvrijheid”, secara yuridis memang kurang tepat bila dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan sebab mereka dibentuk tidak berdasarkan undang-undang. Alasan pembenaran dan alat pengujinya semata-mata hanya dimungkinkan berdasarkan “asas doelmatigheid” dan “asas-asas umum pemerintahan yang baik”, tidak berdasar pada aspek “wetmatigheid”.

### ***Tolok Ukur “Kewenangan Bebas Mempertimbangkan” dan Tipologi Peraturan Kebijakan.***

Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan dan pembangunan terdapat ruang kosong yang memerlukan aturan pelaksanaan. Ruang kosong tersebut muncul berkenaan dengan adanya persoalan-persoalan kongkret yang dihadapi oleh administrasi negara ketika melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan. Persoalan-persoalan kongkret tersebut secara normatif belum tertampung pengaturannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang endak dilaksanakan. Atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang endak dilaksanakan bersifat kaku, kurang adil, dan tidak sesuai dengan sitausi dan kondisi yang dihadapi. Atau bahkan materi muatan peraturan perundang-undangan yang ada sudah ketinggalan zaman. Terhadap situasi dan kondisi yang demikian, mengharuskan Administrasi Negara untuk bersikap pro aktif mencari jalan keluarnya dengan membentuk macam-macam peraturan kebijakan yang kebanyakn bersumber pada kebebasan mempertimbangkan subjektif (subjectieve beoordelingsruimte). Agar peraturan kebijakan (beleidsregels) yang dikeluarkan oleh Administrasi Negara tetap memberikan kepastian, ketertiban, kebenaran, dan keadilan hukum, maka diperlukan tolok ukur yang optimal tentang aplikasi dari macam-macam kebebasan mempertimbangkan dan tipologi peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh Administrasi Negara.

### ***Peraturan Kebijakan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan***

Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi untuk menjawab kebutuhan pelayanan pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan negara hukum kesejahteraan. Hubungan antara peraturan kebijakan dengan asas diskresi (freies ermessen) dapat dijelaskan sebagai berikut yakni peraturan kebijakan (beleidsregel) merupakan wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara



berdasarkan asas diskresi atau *freies ermesen*. Asas diskresi (*freies ermesen*) merupakan dasar kewenangan bagi pejabat administrasi negara untuk menetapkan suatu kebijakan, salah satu wujud formalnya ialah peraturan kebijakan.

Istilah "*freies ermesen*" berasal dari bahasa Jerman. Kata "*freies*" diturunkan dari kata "*frei*" yang artinya : "bebas, merdeka, tidak terikat", dan kata "*freie*" yang artinya "orang bebas". Kata "*ermessen*" mengandung arti : "mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, dan keputusan". Menurut Marcus Lukman, "*freies ermesen*" memiliki landasan filosofis pada Pancasila yakni merupakan konsekuensi logis dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia dan landasan konstitusional pada UUD 1945 dimana untuk mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana dimaksudkan dalam alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin mengatur semua persoalan negara, kepentingan, kewajiban dan hak ke dalam suatu peraturan tertulis secara lengkap dan tuntas. Dengan adanya "*freies ermesen*", administrasi negara dapat menjalankan fungsinya yakni membentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan membuat ketetapan (*beschikking*); menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuannya; dan menjalankan fungsi peradilan semu. Baginya, ada 5 (lima) batas toleransi sebagai tolok ukur dari "*freies ermesen*" yakni: ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik; merupakan sikap tindak yang aktif; sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum; sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri; sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba. Baginya, peraturan kebijakan yang dibentuk oleh administrasi negara berdasarkan "*freies ermesen*" memiliki kekuatan mengikat : a. sebagai hukum yang berlaku baik secara intern maupun ekstern, jika pembentukannya berasal dari delegasi suatu perundang-undangan; dan b. sebagai hukum bayangan (*pseudo wetgeving*) jika pembentukannya tidak dari delegasi suatu undang-undang. Peraturan ini mengikat langsung administrasi negara.

Peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi memiliki kekuatan mengikat secara hukum (berlaku asas *presumptio iustae causa*, artinya setiap keputusan badan atau pejabat administrasi negara selalu dianggap benar menurut hukum sampai kemudian hakim administrasi negara mengatakan hal yang berbeda). Hal prinsipil yang membedakan peraturan kebijakan dari peraturan perundang-undangan, ialah terletak pada aspek kewenangan pembentukan peraturan kebijakan. Pembentuk peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (hal tersebut merupakan kewenangan legislatif), melainkan hanya memiliki kewenangan eksekutif (Asshiddiqie, 2006), disebut dengan istilah *executive legislation*, yakni peraturan yang dibuat oleh eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan)[ Salah satu fungsi pemerintahan ialah fungsi pengaturan selain fungsi pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Fungsi pengaturan, di dalamnya termasuk kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk membentuk peraturan kebijakan., Pasal 1 angka 2 UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. ].

Dengan mengutip pendapat Jellinek tentang cakupan kekuasaan pemerintah, Hotma P. Sibuea berpendapat bahwa sumber kewenangan pejabat administrasi negara mengeluarkan peraturan kebijakan berasal dari kekuasaan pemerintah dalam arti formal yang bersifat mengatur berdasarkan kewenangan eksekutif yang dimilikinya. Peraturan kebijakan dapat berbentuk tidak tertulis dan tertulis seperti peraturan pedoman, pengumuman, surat edaran, petunjuk pelaksana (*juklak*), petunjuk teknis, dan sebagainya. Dengan demikian keberadaan (eksistensi) peraturan kebijakan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan (termasuk di daerah) merupakan sesuatu yang penting dan sah secara hukum administrasi negara demi tetap berjalannya roda pemerintahan dalam mengurus kepentingan kesejahteraan masyarakat. Keberanian pejabat administrasi negara untuk menggunakan kewenangan diskresi/ *freies ermesen* untuk menciptakan peraturan kebijakan dalam rangka menangani urusan kesejahteraan masyarakat yang harus segera diurus ketika asas legalitas tidak memadai sangat diperlukan dengan tetap berpedoman pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai alat kontrol supaya pejabat administrasi negara tidak terjebak dalam penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*, *abus de droit*, *abuse of power*). Asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas kepastian hukum; asas kemanfaatan; asas ketidakberpihakan; asas kecermatan ; asas tidak menyalahgunakan kewenangan; asas keterbukaan; asas kepentingan umum; dan asas pelayanan yang baik (Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan).

## SIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil tentang eksistensi peraturan kebijakan di dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah :

- a. Peraturan kebijakan (yang lain menyebutnya sebagai peraturan kebijaksanaan/ *beleidsregel*) merupakan peraturan yang lahir dari adanya kewenangan diskresi dalam konteks Indonesia juga sebagai negara hukum kesejahteraan sesuai amanah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- b. Peraturan kebijakan sangat dibutuhkan di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, terutama ketika ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum untuk melakukan keputusan dan atau tindakan bagi pejabat pemerintahan tidak jelas, tidak memadai, atau terjadinya kevakuman hukum demi tetap terlaksananya pelayanan bagi kepentingan umum yakni mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
- c. Peraturan kebijakan dibuat oleh pejabat pemerintahan sepanjang demi kepentingan umum, masih dalam batas kewenangannya, dan sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik dipahami sebagai sebuah pengecualian terhadap asas legalitas tetapi dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Beberapa saran yang dapat diberikan terkait penggunaan eksistensi peraturan kebijakan sebagai akibat dari adanya kewenangan diskresi bagi pejabat pemerintahan ialah :

1. Bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk seharusnya sedapat mungkin menghindari adanya ketentuan-ketentuan yang multiinterpretatif, ambigu, atau tidak jelas sehingga tidak menyulitkan pejabat pemerintahan di dalam melakukan keputusan dan atau tindakan bagi pemenuhan kepentingan rakyat pada tataran implementasinya. Hal ini selain memberi kepastian hukum bagi pejabat pemerintahan di dalam membuat keputusan dan atau tindakan, juga meminimalisir penggunaan kewenangan diskresi sekalipun dibolehkan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
2. Bagi pejabat pemerintahan. Dalam konteks ketiadaan aturan (aturan tidak memadai atau jelas) sementara pelayanan kepada masyarakat harus dilakukan demi tetap terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, peraturan kebijakan harus dibuat dengan tetap mengedepankan prinsip demi kepentingan umum, masih dalam batas kewenangan yang dimiliki, dan sesuai dengan prinsip Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik dalam koridor Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Untuk hal ini, dibutuhkan keberanian untuk membuat suatu keputusan dari seorang pejabat pemerintahan sesuai dengan beban tanggungjawab yang diembannya demi pelayanan kepada masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhary, Negara Hukum, Analisis Yuridis dan Normatif tentang Unsur-unsurnya, (Jakarta: UII Press, 1995).
- B. Hestu Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, (Yogyakarta :Universitas Atma Jaya, 2008)
- Bachtiar, Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD, (Jakarta : Raih Asa Sukses, 2015)
- Darmoko Yuti Witanto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif Dalam Perkara-Perkara Pidana, (Bandung: Alfabeta, 2013)
- Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, (Jakarta : Erlangga, 2010)
- H. Juni Sjafrien Jahja, Prinsip Kehati-hatian Dalam Memberantas Manajemen Koruptif Pada Pemerintahan & Korporasi, (Jakarta : Visi Media, 2013).
- Hadjon, Philipus M, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, (Surabaya: Bina Ilmu, 1997).
- H. Salim Hs dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Dalam Penelitian Tesis dan Disertasi, (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2014).
- Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: Kompas, 2006)
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim., Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1988).

- H. Abdul Latif, Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi, (Jakarta : Kharisma Putra Utama, 2014).
- Marcus Lukman, Disertasi : Eksistensi Peraturan Kebinaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1997)
- Marwan Effendy, Diskresi, Penemuan Hukum, Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum, (Jakarta : Referensi, 2012).
- Peter Mamud Marzuki, Penelitian Hukum (Edisi Revisi), (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005).
- Rapar, J.H., Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, (Jakarta: Rajagrafindo Perkasa, 2001).
- Soeprapto, Pancasila, (Jakarta : Konstitusi Press, 2013)