

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Peraturan Perundang-undangan

##### 1. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>4</sup>

Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.<sup>5</sup>

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Bagir manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm.18.

<sup>5</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undang Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm.19.

<sup>6</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006, *Ilmu Perundang-Undang, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 3.

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
  - b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah;
2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal beberapa asas umum, antara lain:<sup>7</sup>

*Pertama*, Undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 13 Algemene Bepalingen van Wetgeving (selanjutnya disebut A.B.) yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut.” Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: “Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan.” Artinya dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah undang-undang dinyatakan berlaku.

*Kedua*, Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat. Makna asas ini adalah sebagai berikut: a) adanya kemungkinan isi undang-undang

---

<sup>7</sup>Ni'matul Huda, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, hlm.12.

menyimpang dari Undang-Undang Dasar; dan b) Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh si pembuat Undang-undang.

*Ketiga*, Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan (asas *welvarstaat*).

*Keempat*, Undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*). Menurut asas ini bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Konsekuensi hukum asas *lex superiori derogate lex inferiori* ialah: a) undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; b) undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;<sup>8</sup> c) perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.62.

<sup>9</sup>Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, *Op.cit*, hlm.78-79.

*Kelima*, Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Menurut asas ini apabila ada dua macam ketentuan peraturan perundangan yang setingkat atau kedudukannya sama dan berlaku dalam waktu yang bersamaan serta saling bertentangan, maka hakim harus menerapkan atau menggunakan yang khusus sebagai dasar hukum, dan mengesampingkan yang umum.<sup>10</sup>

*Keenam*, undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*). Maksudnya adalah undang-undang atau peraturan yang terdahulu (lama) menjadi tidak berlaku apabila penguasa yang berwenang memberlakukan undang-undang atau peraturan yang baru dalam hal mengatur objek yang sama, dan kedudukan undang-undang atau peraturannya sederajat.<sup>11</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam UU pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

---

<sup>10</sup> Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia, Op.cit*, hlm.64.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm.64-65.

- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas-asas meliputi:

- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), jenis-jenis peraturan perundang-undangan yaitu terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) Undang UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan

Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>12</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*.

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Ia mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma di

---

<sup>12</sup> Hans Kelsen, 1945, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, hlm.35.

bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yaitu:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
- c. *Formell Gesetz* (Undang-undang ‘formal’);
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & aturan otonom).<sup>13</sup>

Empat kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum walaupun setiap Negara memiliki istilah dan jumlah norma hukum yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

- a. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*)

Norma hukum yang tertinggi dalam suatu Negara adalah *Staatsfundamentalnorm*, oleh A. Hamid Attamimi disebut dengan istilah Norma Fundamental Negara. Norma Fundamental Negara adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi

---

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Op.cit, hlm.27.

lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan suatu norma hukum yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.

Menurut Hans Nawiasky, Norma Fundamental Negara berisi norma hukum yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu Negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. A.Hamid Attamimi menjelaskan bahwa *Staatsfundamentalnorm* suatu Negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah asar bagi pengaturan Negara lebih lanjut.<sup>14</sup>

b. Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Aturan Dasar atau Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat pokok dan bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiasky, Aturan Dasar atau Pokok Negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen Negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen Negara yang tersebar.

Setiap aturan dasar atau pokok negara biasanya mengatur antara lain: 1) hal-hal pembagian kekuasaan Negara di puncak

---

<sup>14</sup> A. Hamid Attamimi, 1981, *UUD1945-TAP MPR Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*, Jakarta, hlm.4.

pemerintahan; 2) hubungan antara lembaga-lembaga Negara; 3) hubungan antara Negara dengan warga negaranya.<sup>15</sup>

Di Indonesia, Aturan Dasar atau Pokok Negara tertuang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Dengan demikian, aturan dasar atau pokok Negara merupakan pedoman, sumber, dasar, dan landasan bagi pembentukan suatu undang-undang (*Formell Gesetz*) dan peraturan-peraturan yang lebih rendah yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang.

c. Undang-Undang 'Formal' (*Formell Gesetz*)

Norma dalam Undang-Undang (*Formell Gesetz*) merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terperinci serta sudah dapat langsung berlaku dan mengikat dalam masyarakat. Suatu Undang-Undang (*Formell Gesetz*) sudah dapat mencantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Undang-undang (*Formell Gesetz*) merupakan norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif, hal ini yang menjadi pembeda antara Undang-Undang dengan peraturan-peraturan lainnya.

---

<sup>15</sup> Aziz Syamsuddin, 2011, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.18.

Di Indonesia, istilah *Formell Gesetz* seyogyanya diterjemahkan dengan Undang-Undang. Menurut Maria Farida Indrati, di Indonesia hanya Undang-Undang yang dapat berposisi baik sebagai peraturan formal maupun peraturan material. Karena Undang-Undang merupakan suatu keputusan (legislasi) yang dibentuk atas persetujuan bersama DPR dengan Presiden, sekaligus sebagai peraturan yang mengikat umum.

d. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung und Autonome Satzung*)

Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Hal yang membedakan dari kedua peraturan tersebut adalah dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Sistem norma hukum yang berlaku di Indonesia sama halnya dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *Stufenbau Theory*, secara umum dapat dikelompokkan peraturan perundang-undangan dalam empat tingkat yaitu:<sup>16</sup>

- a. Ketentuan yang memuat norma dasar;
- b. Ketentuan legislatif yang menjabarkan norma dasar;

---

<sup>16</sup>Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.21.

- c. Ketentuan yang dibentuk oleh pemerintahan sebagai aturan pelaksanaan; dan
- d. Ketentuan organik untuk mengoperasionalkan secara rinci peraturan pemerintah.

Berdasarkan teori Hans Kelsen, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>17</sup>

- a. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- b. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota

Kekuatan hukum dari setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yakni:

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.171.

- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).
  - c. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.
4. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- a. Pembentukan Undang-Undang

1) Perencanaan Undang-Undang

Penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang (disingkat RUU) yang masuk dalam Prolegnas didasarkan atas:

- a) Perintah UUD NKRI Tahun 1945;
- b) Perintah Ketetapan MPR;
- c) Perintah UU lainnya;
- d) Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e) Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f) Rencana pembangunan jangka menengah;
- g) Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
- h) Aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Penyusunan Prolegnas memuat judul RUU, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan

lainya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undang lainya merupakan keterangan mengenai konsep RUU yang meliputi:

- a) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c) Jangkauan dan arah peraturan

## 2) Penyusunan Undang-Undang

Proses penyusunan Undang-Undang mulai dari perencanaan RUU berdasarkan daftar prioritas Prolegnas. Kemudian penyiapan RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR. Dalam pengajuan RUU, baik yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus disertai Naskah Akademik. UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadikan Naskah Akademik sebagai persyaratan dalam pengajuan sebuah RUU, kecuali terhadap RUU, mengenai:

- a) APBN;
- b) Penetapan Perpu; atau
- c) Pencabutan UU atau pencabutan Perpu; yang cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 44 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penyusunan Naskah

Akademik yang tercantum dalam Lampiran 1 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga didapatkan formula Naskah Akademik yang sama, baik dari sistematika, teknis penyusunan maupun substansi yang akan diatur.

Diatur ketentuan bahwa setiap RUU yang diajukan kepada DPR oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau DPD harus dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU oleh Badan Legislasi DPR RI. Demikian halnya terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden yang penyiapannya dilakukan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas tanggung jawabnya, dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU oleh Menteri Hukum dan HAM. Ketentuan mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU didalam Pasal 46 dan 47 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur lebih jelas, terstruktur, dan masing-masing terintegrasi didalam peraturan DPR maupun Peraturan Presiden tentang tata cara mempersiapkan RUU.

### 3) Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Ketentuan Pasal 65 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi. Hal ini sesuai Pasal 20 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945,

yakni setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Adapun pelibatan atau keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU hanya dilakukan apabila RUU yang dibahas terkait dengan:

- a) Otonomi daerah;
- b) Hubungan pusat dan daerah;
- c) Pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah;
- d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e) Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dilakukan hanya pada pembicara tingkat I (Satu), kemudian dalam pembahasan tersebut DPD diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan RUU tersebut.

#### 4) Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Sesuai ketentuan Pasal 72 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Penentuan tenggang waktu 7 (tujuh) hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala yang berkaitan

dengan teknis penulisan RUU ke lembaran resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan UU oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) oleh Menteri Hukum dan HAM.

#### 5) Pengundangan

Pengundangan peraturan perundang-undangan didalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilakukan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Penempatan peraturan perundang-undangan didalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia hanya berupa batang tubuh peraturan perundang-undangan. Sementara penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dimuat dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Demikian pula penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dimuat dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

#### 6) Penyebarluasan

Penyebarluasan Prolegnas, RUU, dan Undang-Undang merupakan kegiatan untuk memberikan informasi dan/atau

memproleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan mengenai Prolegnas dan RUU yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Prolegnas dan RUU tersebut atau memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Kegiatan penyebarluasan tersebut dilakukan melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Ketentuan Pasal 89 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih progresif dalam penyebarluasan, bukan hanya kewenangan pemerintah semata, melainkan penyebarluasan dilakukan secara bersama oleh DPR dan pemerintah. Didalam UU ini diatur bahwa penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan pemerintah yang dikordinasikan oleh Badan Legislasi DPR. Penyebarluasan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/Badan Legislasi DPR. Sementara penyebarluasan RUU yang berasal dari presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Ketentuan Pasal 90 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan pemerintah. Dalam hal Undang-Undang yang berkaitan disahkan berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka penyebarluasan Undang-Undang tersebut dapat dilakukan juga oleh DPD.

b. Pembentukan Peraturan Pemerintah

Untuk mendapatkan deskripsi lebih jelas mengenai peraturan pemerintah, terdapat karakteristik yang melekat pada peraturan pemerintah sebagaimana diungkapkan oleh A. Hamid S. Attamimi, sedikitnya terdapat lima karakter khusus, yaitu:<sup>18</sup>

- 1) Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu adanya undang-undang yang menjadi induknya;
- 2) Peraturan pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- 3) Ketentuan peraturan pemerintah tidak dapat menambahkan atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan;
- 4) Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undangnya tidak meminta secara tegas;

---

<sup>18</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, 2006, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya, *Op.cit*, hlm. 99.

- 5) Ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan, peraturan pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

Dalam proses pembentukan Peraturan Pemerintah hanya terdapat proses penyusunan, penetapan, dan pengundangan. Tahap Pembahasan hanya ada pada proses pembentukan Undang-Undang. Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tidak melalui tahap pembahasan dikarenakan tidak melibatkan DPR. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah.

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah (disingkat RPP) untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Perencanaan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

RPP berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan RPP di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah. Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut dibuat berdasarkan kebutuhan UU atau putusan Mahkamah Agung.

Dalam penyusunan RPP, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Perlu dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RPP dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

Hasil pembahasan RPP yang telah disetujui, selanjutnya akan dikirim kembali sekretaris negara untuk disampaikan kepada Presiden guna ditetapkan dan ditanda-tangani. RPP yang telah disetujui presiden, selanjutnya disahkan oleh presiden menjadi peraturan pemerintah. Kemudian Menteri Sekretaris Negara memberikan nomor dan tahun.

Pengundangan Peraturan Pemerintah dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan menandatangani naskah peraturan dan member nomor Lembar Negara/Berita Negara dan Tambahan Lembar Negara/Tambahan Berita Negara. Penerbitan Lembaran Negara atau berita Negara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diundangkan.

## 5. Peraturan Kebijakan

Menurut Bagir Manan, Peraturan Kebijakan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut;
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
- e. Pengujian terhadap suatu peraturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* (kemanfaatan hukum) sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- f. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan.

Dalam praktiknya di Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan kebijakan dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti:

- a. Surat edaran, contoh: Surat Edaran Bank Indonesia;
- b. Surat perintah atau instruksi, contoh: Instruksi Presiden;

---

<sup>19</sup><http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/167-artikel-pajak/19902-kedudukan-peraturan-kebijakan-surat-edaran,-instruksi,-petunjuk-teknis-dalam-hukum-positif-di-indonesia>. Diunduh pada 12 April 2017 pukul 19.00.

- c. Pedoman Kerja atau Manual;
- d. Petunjuk Pelaksanaan (Juklak);
- e. Petunjuk Teknis (Juknis);
- f. Buku Panduan atau *guide (guidance)*;
- g. Kerangka Acuan atau *Term of Reference (ToR)*;
- h. Desain Kerja atau Desain Proyek (*Project Design*).

Selain bentuk-bentuk yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan juga memberikan contoh bentuk peraturan kebijakan yang pernah digunakan dalam administrasi pemerintahan antara lain: Keputusan, Surat Edaran, Instruksi, Pengumuman tertulis, bahkan ada juga peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan.

Namun, terdapat juga peraturan kebijakan yang tetap diakui sebagai peraturan perundangan dengan beberapa ciri yang harus terpenuhi. Ciri-ciri yang harus terpenuhi untuk suatu peraturan kebijakan tetap diakui sebagai peraturan perundangan adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. Berupa keputusan atau peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu;
- b. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi;

---

<sup>20</sup>Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/Kepala BAPPENAS, *Op.cit*, hlm.8.

- c. Memuat norma hukum yang mengikat secara umum artinya norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak ditujukan kepada individu tertentu, tetapi berlaku bagi siapapun;
  - d. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.
6. Kewenangan Diskresi Pemerintah

Dari segi bahasa, diskresi adalah kebijaksanaan, keleluasaan, kebebasan untuk menentukan atau memilih, atau kebebasan untuk bertindak. Diskresi disebut juga dengan istilah *Freies Ermessen*. Menurut Philipus M. Hadjon, kebebasan bertindak berarti kebebasan untuk mengetrapkan peraturan dalam situasi konkrit, kebebasan untuk situasi konkrit tersebut, dan kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada atau belum ada pengaturannya secara tegas.

Terdapat unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam melaksanakan kewenangan diskresi. Menurut Syachran Basa pengertian diskresi adalah tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai, kemudian melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya yang sangat kompleks, luas lingkungannya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Sedangkan, Gayus T. Lumbun mendefinisikan diskresi yaitu kebijakan dari pejabat Negara dari pusat sampai daerah yang pada intinya memperbolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat. Yakni, demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas, dapat dipahami bahwa terdapat unsur-unsur yang harus terpenuhi oleh suatu diskresi adalah:

- a. Diskresi ada karena adanya tugas-tugas public service yang dimiliki oleh para organ administrasi Negara;
- b. Para organ administrasi Negara dalam menjalankan tugas tersebut diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
- c. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh para organ administrasi Negara tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum.

## **B. Penerimaan Tunjangan Anak Pada Anak Penyandang Cacat Bagi Anggota dan PNS Polri**

1. Pengaturan Penerimaan Tunjangan Anak Pada Anak Penyandang Cacat Bagi Anggota dan PNS Polri

Tunjangan adalah kelebihan atau tambahan dari gaji pokok yang diberikan berdasarkan perbedaan beban kerja tanggung jawab dan

tanggungannya.<sup>21</sup> Tunjangan yang diberikan untuk pegawai ada beberapa macam yaitu:

- a. Tunjangan keluarga, yang terdiri dari tunjangan isteri/suami dan tunjangan anak;
- b. Tunjangan jabatan;
- c. Tunjangan pangan dan lain-lain

Penerimaan tunjangan anak bagi Anggota dan PNS Polri diatur dalam Pasal 12 ayat (2), (3), dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Peraturan Gaji Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi:

*“(2)Tunjangan anak diberikan kepada Anggota yang mempunyai anak dan/atau anak angkat yang berumur kurang dari 21 (dua puluh satu) tahun dan tidak kawin atau belum pernah kawin, sebesar 2% (dua persen) dari gaji pokok untuk tiap-tiap anak;*

*(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diperpanjang sampai dengan umur 25 (dua puluh lima) tahun jika anak tersebut masih bersekolah;*

*(4) Tunjangan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) diberikan sebanyak-banyaknya untuk 2 (dua) orang anak.”*

---

<sup>21</sup>Moh. Mahfud MD, 1988, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.58.

## 2. Anak Penyandang cacat

Anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang di dalam dirinya melekat harkat dan martabat dan merupakan generasi penerus bangsa dan Negara. Anak berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut UU Perlindungan Anak), anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Anak penyandang cacat juga sebagai Warga Negara yang hak-haknya dijamin oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Hak-hak Warga Negara untuk mendapat pengidupan yang layak, kesejahteraan, pemenuhan kebutuhan, jaminan sosial dan sebagainya diatur dalam Pasal 27, 28A-J, dan 34 UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Perlindungan Anak menyebutkan Anak Penyandang Disabilitas adalah Anak yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.

Istilah penyandang disabilitas merupakan istilah pengganti dan istilah penyandang cacat dulu lebih sering digunakan. Istilah penyandang disabilitas resmi digunakan di Indonesia setelah Indonesia meratifikasi Konvensi PBB tentang hak penyandang disabilitas atau *The Convention on*

*Rights of Person With Disabilities* lalu mengesahkannya melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities*.

Pengertian dari Disabilitas merupakan orang yang memiliki kelainan atau penyimpangan dari anak-anak lainnya dalam aspek fisik, mental, dan sosial, sehingga untuk perkembangannya potensinya perlu layanan pendidikan khusus sesuai dengan karakteristiknya.<sup>22</sup>

Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara layak. Penyandang cacat terdiri dari tiga kelompok:<sup>23</sup>

a. Penyandang cacat fisik, meliputi:

- 1) Penyandang cacat tubuh (tuna daksa);
- 2) Penyandang cacat netra (tuna netra);
- 3) Penyandang cacat tuna wicara/rungu;
- 4) Penyandang cacat bekas penderita penyakit kronis (tuna daksa lara kronis).

b. Penyandang cacat mental, meliputi:

- 1) Penyandang cacat mental (tuna grahita);
- 2) Penyandang cacat eks psikotik (tuna laras);

---

<sup>22</sup>Pranaka dan Widyandika Moeljanto, 1996, *Pemberdayaan dan Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.46.

<sup>23</sup> Uning Pratimaratri, *Jaminan Aksesibilitas Bagi Penyandang Cacat*, dalam Muladi (Editor), 2005, *Hak Asasi mausia-Hakekat Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, hlm.253.

### 3) Penyandang cacat fisik dan mental atau cacat ganda.

Anak-anak yang menyandang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan dan bantuan khusus atas biaya negara untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menjamin hak-hak anak penyandang cacat.

Penyandang Disabilitas memiliki hak-hak sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yakni :

- a. Hidup;
- b. bebas dari stigma;
- c. privasi;
- d. keadilan dan perlindungan hukum;
- e. pendidikan;
- f. pekerjaan, kewirausahaan, dan koperasi;
- g. kesehatan;
- h. politik;
- i. keagamaan;
- j. keolahragaan;
- k. kebudayaan dan pariwisata;

- l. kesejahteraan sosial;
- m. Aksesibilitas;
- n. Pelayanan Publik;
- o. Pelindungan dari bencana;
- p. habilitasi dan rehabilitasi;
- q. Koneksi;
- r. Pendataan;
- s. hidup secara mandiri dan dilibatkan dalam masyarakat;
- t. berekspresi, berkomunikasi, dan memperoleh informasi;
- u. berpindah tempat dan kewarganegaraan; dan
- v. bebas dari tindakan Diskriminasi, penelantaran, penyiksaan, dan eksploitasi.

Selain hak-hak yang disebutkan diatas, anak penyandang disabilitas memiliki hak-hak sebagai berikut:

- a. mendapatkan Pelindungan khusus dari Diskriminasi, penelantaran, pelecehan, eksploitasi, serta kekerasan dan kejahatan seksual;
- b. mendapatkan perawatan dan pengasuhan keluarga atau keluarga pengganti untuk tumbuh kembang secara optimal;
- c. dilindungi kepentingannya dalam pengambilan keputusan;
- d. perlakuan anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak anak;
- e. Pemenuhan kebutuhan khusus;

- f. perlakuan yang sama dengan anak lain untuk mencapai integrasi sosial dan pengembangan individu; dan
  - g. mendapatkan pendampingan sosial.
3. Anggota dan PNS Kepolisian Republik Indonesia

Dalam kamus bahasa Indonesia W.J.S POERWODARMITA dikemukakan bahwa istilah polisi mengandung pengertian:<sup>24</sup>

- a. Badan pemerintah (sekelompok pegawai negeri) yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum;
- b. Pegawai negeri yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban umum

Dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan pengertian bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

---

<sup>24</sup>WJS.Poerwodarmita, 1952, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.549.Lihat juga Warsito Hadi Utomo, 2005, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm.6.