



DISKRESI SEBAGAI DASAR PERTIMBANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

ALI MARWAN HSB

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara
Jl. Putri Hijau Nomor 4 Medan
E-mail: ali_marwan@rocketmail.com

VALENTINA SHANTY

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Aceh
Jl. T. Nyak Arief Nomor 185 Banda Aceh
Email: shantyvalentina@gmail.com

Naskah Diterima : February 1, 2021, Revisi : Februari 11, 2021 Disetujui : Februari 18, 2021

ABSTRACT

Any legislation established by state institutions or authorized officials can apply in the society if considered according to needs and can be implemented in the society. Where consideration of the formation of legislation is outlined in the preamble which generally consists of a philosophical, sociological, and a juridical foundation. However, in practice this provision is not followed where found legislation using discretion as a consideration of legislation making. Based on the research it was found that discretion is known in state administration law which means that decisions and/or actions taken by government officials whose outputs are policy regulations not legislation. Therefore, the use of discretion as consideration of the legislation making is incorrect. Because using discretion as consideration for legislation making has the potential to abuse of power.

Keywords: *discretion, consideration, legislation.*

ABSTRAK

Setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dapat berlaku di masyarakat apabila dipertimbangkan sesuai dengan kebutuhan dan dapat dilaksanakan di masyarakat. Di mana pertimbangan pembentukan peraturan perundang-undangan ini dituangkan dalam konsideran yang pada umumnya terdiri dari landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Namun, dalam prakteknya ketentuan ini tidak diikuti di mana ditemukan peraturan perundang-undangan menggunakan diskresi sebagai dasar pertimbangan pembentukannya. Berdasarkan penelusuran ditemukan bahwa diskresi dikenal dalam hukum administrasi negara yang berarti bahwa keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang *out put* - nya adalah peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, diskresi tidak dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penggunaan diskresi sebagai dasar pertimbangan pembentukan peraturan perundang-undangan dinilai kurang tepat. Karena penggunaan diskresi sebagai dasar pembentukan peraturan perundang-undangan berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Kata Kunci: Diskresi, konsideran, peraturan perundang-undangan

1. Pendahuluan

Diharapkan agar setiap PUU dibuat oleh pejabat yang berwenang atau lembaga negara di masyarakat akan diterapkan sehingga menjadi standar bagi masyarakat. Dengan demikian, norma yang berisi di dalamnya merupakan subjek kepatuhan dan implementasi oleh masyarakat sehingga mereka tidak menjadi hanya satu set argumen untuk legislator.¹

Menurut Supardan Modoeng, suatu PUU yang baik dapat dilihat dari beberapa segi, yaitu:²

1. Ketepatan. Akurasi dalam pembentukan PUU fokus pada 6 (enam) ketepatan, yaitu struktur, ketentuan, dasar hukum, bahasa atau terminologi, penggunaan huruf dan ketepatan waktu.
2. Kesesuaian. Kompatibilitas dalam pembentukan PUU ditekankan pada materi yang memuat aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis. Kompatibilitas yang dimaksudkan untuk jenis hukum dan Peraturan dengan materi yang muatannya bersesuaian dengan jenis PUU.
3. Aplikatif. Hukum dan peraturan yang berlaku harus aplikabel dan pasti, harus memperhitungkan kapasitas yang membawa lingkungan, apakah lingkungan Pemerintah yang akan mengimplementasikan atau masyarakat. Membawa kapasitas, antara hal-hal lain, kekhawatiran tenaga kerja, Keuangan, kondisi masyarakat, dll. Undang-undang harus memberikan kepastian, baik pemerintah maupun masyarakat.

Agar suatu PUU dapat berfungsi dengan baik sesuai dengan tujuannya, maka dalam pembentukan PUU harus memperhatikan landasan dasar berlaku yang baik dari suatu PUU.³

Ketentuan mengenai landasan yang mendasari keberlakuan PUU tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 201 tentang Pembentukan PUU, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Ketiga landasan ini kemudian dalam PUU dikristalisasikan dalam unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang tercantum pada konsiderans setiap PUU. Di mana unsur filosofis, sosiologis dan yuridis ini dimuat sebagai pertimbangan dalam pembentukan undang-undang, Perda Provinsi, Kabupaten, Kota. Sementara hukum yang mendelegasikan peraturan legislatif yang lebih tinggi seperti Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Kepala Daerah, cukup untuk berisi satu pertimbangan yang berisi penjelasan singkat tentang kebutuhan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dari satu atau beberapa peraturan, hukum, dan peraturan yang memerintahkan pembentukan peraturan dengan mempertimbangkan beberapa Pasaldari PUU.

¹ Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Prima, 2017), hlm. 90.

² Supardan Modoeng, *Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Jakarta: Tintamas Indonesia, 2001), hlm. 73 - 75.

³ Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang..., Op. Cit.*, hlm. 91.

Namun, dalam pembentukan pembentukan PUUsampai saat ini, telah ditemukan bahwa banyak Hukum dan peraturan tidak sesuaidengan ketentuan pada ide-ide utama dalam pertimbangan aturan hukum. Sebagai contoh adalah Peraturan Walikota Palembang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Palembang Nomor 39 Tahun 2017 tentang Staf Khusus Walikota Palembang, di mana pada konsiderans huruf a yaitu bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pejabat Pemerintahan dapat melakukan diskresi. Hal ini berarti bahwa dasar pertimbangan dibentuk peraturan walikota tersebut adalah diskresi dari pejabat pemerintahan.

Terkait dengan hal tersebut, menjadi pertanyaan apakah kewenangan diskresi dari pejabat pemerintahan dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembentukan PUU.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang diperlukan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁴ Penelitian normatif ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undang.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Dasar Pertimbangan Pembentukan PUU

Dalam ilmu pengetahuan perundang-undangan dikenal adanya landasan yang mendasari keberlakuan suatu PUU. Terkait dengan hal tersebut, dapat dikemukakan pendapat beberapa ahli hukum yang menjelaskan landasan yang mendasari keberlakuan PUU, yaitu sebagai berikut:

1. Menurut M. Solly Lubis dalam buku Landasan dan Teknik Perundang-undangan, ada 3 (tiga) landasan pembentukan PUU, yakni Landasan filosofis, yaitu, Dasar Filsafat, pendapat atau ide-ide yang membentuk dasar cita-cita ketika menuangkan keinginan dan kebijaksanaan (pemerintah) ke dalam RUU. Sebagai contoh, Pancasila adalah dasar dari filosofi hukum. Pada prinsipnya, tidak ada yang menentang filosofi ini. Landasan yuridis, adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum(latar kembali) untuk peraturan, misalnya, Konstitusi tahun 1945 menjadi dasar hukum untuk pembentukan PUU. Selanjutnya, hukum menjadi dasar hukum untuk pengembangan negara atau Peraturan Daerah. Landasan politis adalah garis

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009), hlm. 13 – 14.

kebijakan politik yang membentuk dasar-dasar kebijakan dan arah untuk pemerintahan negara.⁵

2. Menurut Amiroeddin Syarif dalam buku *Perundang-undangan; Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) landasan perundang-undangan, yaitu Landasan filosofis. Di mana undang-undang dikatakan memiliki dasar filosofis *grondslag* jika kalimatnya atau aturannya dibenarkan (*rechtsbardinging*) mempelajari secara filosofis. Karena itu, dia punya alasan untuk berpikir dengan hati-hati. Alasan-alasan ini sesuai dengan cita-cita dan pandangan kehidupan manusia dalam kehidupan sosial, menurut cita-cita kebenaran (*idée der Waarheid*), cita-cita keadilan. Landasan Sosilogis, Undang-undang tersebut menyatakan memiliki dasar sosial (*sociologische grondslag*) jika ketentuan tersebut konsisten dengan keyakinan publik atau kesadaran hukum publik. Hal ini penting sehingga masyarakat mematuhi hukum yang diletakkan di tempat, tidak menjadi hanya pesan. Landasan yuridis, Dasar hukum (*rechtsgrond*) atau juga dikenal sebagai dasar hukum, dasar hukum atau legalitas adalah dasar atau dasar yang terkandung dalam ketentuan hukum ke tingkat yang lebih tinggi. Selain itu, Amir-Eddin siarev membedakan dasar hukum menjadi dua jenis(dua jenis), yaitu landasan yuridis beraspek formal dan materiel.⁶
3. Menurut Bagir Manandalam buku *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, landasan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. landasan filosofis. Landasan filosofis menunjuk bahwa pandangan hidup bangsa (*rechtsidee*) dalam hal ini Pancasila harus tercermin atau termanifestasi dalam PUU hal ini berarti PUU merupakan turunan(*derivaat*) dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Bagir Manan menyebut bahwa Hukum diharapkan untuk mencerminkan sistem nilai sebagai sarana untuk melindungi nilai dan sebagai sarana untuk menyadarkan perilaku masyarakat.⁷
 - b. landasan yuridis, dasar hukum yang membentuk dasar untuk menggambar sebuah PUU. Dasar hukum yang menjadi dasar untuk memberlakukan hukum kekuasaan dari formasinya tidak hanya dianggap, tetapi juga perlu untuk mengetahui prosedur untuk formasi dan dasar logika hukumnya. Bagir Manan mengurai prasyarat sebagai berikut: pertama, harus ada otoritas dari pembuat PUU. Setiap peraturan hukum harus ditarik oleh tubuh yang kompeten atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, PUU batal dan tidak berlaku. Hal ini dianggap

⁵ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 7 - 8.

⁶ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 91 - 95.

⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Inhill CO, 1992), hlm. 17

benar-benar tidak ada dan semua konsekuensi. Sebagai contoh, aturan resmi harus diatur bersama-sama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, jika tidak maka akan batal. Kedua, harus ada kecocokan dalam bentuk, jenis, tingkat lebih tinggi atau aturan hukum yang setara. Ketidakcocokan model ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan aturan hukum. Misalnya, jika UUD menyediakan sesuatu yang harus diatur oleh hukum, itu terorganisir dalam bentuk hukum. Jika terorganisir dalam bentuk lain, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan dapat dibatalkan. Ketiga, kewajiban untuk mengikuti prosedur tertentu, jika prosedur tidak diikuti, peraturan hukum batal dan tidak memiliki ikatan hukum yang mengikat. Sebagai contoh, suatu regulasi daerah diatur bersama-sama oleh DPRD dan presiden regional tanpa termasuk persetujuan DPRD, maka berimplikasi batal. Keempat: kewajiban untuk tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan dari tingkat tertinggi. Hukum tidak boleh mengandung aturan bertentangan dengan Konstitusi.⁸

- c. landasan sosiologis. Landasan sosiologis adalah landasan yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat atau tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat, tidak berarti bahwa produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan itu sekedar merekam keadaan seketika, akan tetapi harus dapat pula mengakomodasi kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Dengan Landasan sosiologis ini, produk PUU yang dibuat bukan tumpukan kaidah hukum yang dipaksakan, melainkan kaidah hukum yang diterima masyarakat secara wajar, spontan, bahkan menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu kehadirannya.⁹

Selain ketiga landasan tersebut menurut Bagir Manan yang dikutip Supardan Modoeng dalam buku *Teori dan praktek undang-undang diatur di tingkat daerah*, masih ada dasar lain, yaitu dasar teknik perancangan. Teknik ini tidak boleh diabaikan dalam upaya untuk memberlakukan hukum dan peraturan yang baik. Dasar teknis untuk penggambaran hukum dan peraturan diperlukan sebagai Standardisasi, Sistemikatematik, struktur konten, struktur bahasa, penyusunan Standar dan seterusnya.¹⁰

4. Menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera dalam bukunya, yang perlu diperhatikan dalam membuat PUU, antara lain:¹¹

⁸*Ibid*, hlm. 14-15

⁹*Ibid*, hlm. 15.

¹⁰ Supardan Modoeng, *Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Jakarta: Tintamas Indonesia, 2001), hlm. 52.

¹¹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah: Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 89-92.

- a. Landasan filosofis, adalah deskripsi yang berisi ide-ide yang lebih dalam bahwa peraturan legislatif harus berisi dan pandangan kehidupan yang membimbing proses membuat peraturan hukum. Pikiran dan perspektif dalam hidup harus tercermin dalam hukum dan peraturan adalah nilai Pancasila.
 - b. Landasan yuridis, adalah ketentuan yang menjadi acuan dalam membuat PUU. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu landasan yuridis formal (kewenangan pembuat PUU), dan landasan yuridis materiil (isi PUU)
 - c. Landasan sosiologis, adalah bahwa hukum dan peraturan harus mencerminkan realitas kehidupan di masyarakat. Dengan demikian, undang-undang yang berlaku atau Peraturan Daerah akan diterima oleh masyarakat, memiliki efektivitas yang efektif, dan tidak memerlukan banyak pengerahan penegakan hukum kelembagaan dalam implementasi tersebut. Dengan demikian, hukum atau Peraturan Daerah yang terbentuk jangan menimbulkan beban yang signifikan pada mereka yang terpengaruh selama implementasi Perda berlangsung.
 - d. Landasan ekonomis, adalah bahwa PUU juga harus mengandung pertimbangan ekonomi, baik parsial maupun universal.
 - e. Landasan lingkungan, yaitu PUU, harus mengandung pertimbangan lingkungan yang terkait dengan keselamatan, pelestarian dan ekosistem kehidupan. Sebagai contoh, Peraturan Daerah pada Perizinan di pertambangan, perikanan, kehutanan dan sektor lain ʻ
 - f. Landasan kultural, Karena Indonesia adalah negara dengan tingkat yang tinggi keragaman atau keanekaragaman, sehingga menghasilkan perbedaan dalam ras, budaya, adat, dsb. Ada perbedaan yang sama juga di daerah, sehingga Anda juga harus mengambil formulasi hukum atau regulasi daerah ke dalam account yang berbeda budaya yang ada di daerah sehingga tidak untuk menyebabkan konflik dengan nilai-nilai budaya yang hidup di masyarakat.
 - g. Landasan religi, karena nilai-nilai agama, sebagai suatu bangsa dan negara, memainkan peran penting dalam hampir semua aspek kehidupan manusia, sehingga nilai-nilai agama ini penting untuk dipertimbangkan ketika membentuk Perda.
5. Meskipun Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Perihal Undang-Undang menyebutkan 5 (lima) landasan keberlakuan undang-undang, bukan peraturan perundangan-undangan, namun kelima landasan tersebut penting untuk diketahui setiap orang yang terjun dalam dunia pembentukan PUU. Kelima landasan tersebut adalah sebagai berikut: Pertama, landasan filosofis. Hukum selalu mengandung norma-norma hukum yang ideal oleh masyarakat dengan

cita-cita mulia sosial dan negara hidup harus diarahkan. Kedua, landasan sosial yang berkaitan dengan *legal awareness* (kesadaran hukum masyarakat). Ketiga: landasan politis. Pendahuluan juga harus membuatnya jelas bahwa ada referensi konstitusional sesuai dengan cita-cita dasar dan standar ditetapkan dalam Konstitusi sebagai sumber kebijakan Kepala Sekolah atau sebagai sumber kebijakan hukum di mana penggambaran hukum tersebut didasarkan. Keempat: landasan yuridis. Ketika menyusun setiap hukum, dasar hukum ini harus ditempatkan dalam pengantar ke bagian "mengingat". Kelima: dasar administrasi. Dasar ini opsional (sebagai diperlukan), dalam arti bahwa tidak semua hukum termasuk dasar ini. Dalam penggambaran teknis hukum, dasar ini biasanya termasuk dalam pembukaan "perhatian". Dasar ini berisi penyertaan referensi dalam hal perintah untuk Administratif.¹²

B. Diskresi sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan PUU

Menurut kamus hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Menurut pakar, Sjahan Basah mengatakan bahwa:¹³

"Diskresi adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum sehingga dapat dipertanggungjawabkan".

Berdasarkan pemahaman para ahli, dapat dijelaskan bahwa diskresi dikenal dalam Hukum Administrasi Negara, diskresi adalah keputusan dan tindakan yang ditentukan dan/atau diambil oleh pejabat pemerintah untuk menyelesaikan masalah konkrit menghadapi administrasi pemerintah dalam hal hukum dan peraturan yang menyediakan pilihan, atau tidak diatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/ atau pemerintah stagnan.¹⁴

Terkait dengan pengertian peraturan kebijakan, ada beberapa pendapat ahli yang dapat dikemukakan, yaitu antara lain, Laica Marzuki mendefinisikan:¹⁵

"Peraturan kebijakan dengan mengacu pada 3 (tiga) komponen peraturan kebijakan, yaitu: Pertama, peraturan kebijakan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan diskresi dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat para warga; Kedua, isi peraturan kebijakan memuat aturan umum tersendiri yang melampaui cakupan kaidah PUU yang dibuat

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 117-119.

¹³ Yuniar Kurniawaty, "Diskresi dalam Pembentukan Produk Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 01 - Maret 2016, hlm. 55 - 56.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Laica Marzuki, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel): Hakikat serta Fungsinya selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010), hlm. 58.

pengaturan operasional, dan Ketiga, badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan perundang-undangan”.

Menurut Philipus M. Hadjon:¹⁶

“suatu peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis tanpa didasarkan kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan peraturan kebijakan tersebut”.

Menurut Bagir Manan:¹⁷

“salah satu ciri utama peraturan kebijakan adalah tidak adanya wewenangpemerintah membuat peraturan tersebut. Tidak adanya wewenang dalam hal ini perlu diinterpretasikan sebagai tidak adanya PUU yang secara tegas memberikan kewenangan pada pemerintah untuk mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut. Walaupun tidak ada kewenangan yang diberikan namun sering kali permasalahan yang ada membuat pemerintah tidak dapat menyelesaikannya jika hanya berdasarkan PUU yang ada. Dalam sudut pandang keadaan yang mendesak inilah peraturan kebijakan menjadi relevan untuk dibuat oleh pemerintah”.

Krishna D. Darumurti:¹⁸

“kebijakan merupakan produk dari tindakan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah. Pemerintah dalam fungsinya memberikan pelayanan publik harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Dengan demikian, pemerintah tidak boleh menolak untuk bertindak dengan dalih terjadi kekosongan peraturan hukum”.

P.J.P tidak menjelaskan bahwa peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah mengenai pelaksanaan pemerintah terhadap warga negara atau lembaga pemerintah lainnya dan bahwa pembangunan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Konstitusi dan degradasinya, baik secara langsung atau tidak langsung. Ini berarti bahwa aturan politik tidak menggunakan kekuatan untuk melawan hukum, dan oleh karena itu tidak termasuk PUU yang mewajibkan masyarakat tapi ditempatkan di otoritas pemerintah pemerintah pemerintah untuk daerah administratif berkomitmen untuk implementasi otoritasnya.¹⁹

Dalam praktek, kekuatan diskresioner negara yang kemudian dihasilkan peraturan kebijakan memiliki dua aspek utama,yaitu: Pertama, kebebasan untuk menafsirkan lingkup kekuasaan yang disediakan untuk dalam Peraturan Dasar otoritas. Aspek pertama ini umumnya dikenal sebagai kebebasan menilai yang obyektif. Kedua, kebebasan untuk memutuskan bagaimana dan kapan

¹⁶ Victor Imanuel, *Konsep Uji Materil*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 35.

¹⁷ Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang...*, *Op. Cit.*, hlm. 86 – 87.

¹⁸ Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2012), hlm. 57 – 58.

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum AdministrasiNegara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011),hlm. 135.

wewenang pemerintahan diimplementasikan. Aspek kedua ini dikenal sebagai kebebasan menilai yang bersifat subjektif.²⁰

Peraturan kebijakan memiliki formalistik yang unik dan berbeda dari PUU. Peraturan kebijakan dapat dibentuk dalam berbagai bentuk dokumen tertulis yang ditujukan pada Panduan, menyediakan arah politik dan mengatur eksekusi tugas dan fungsi.²¹ J.H. van Kreveld mengemukakannya sebagai berikut:²²

1. Peraturan yang langsung atau tidak langsung, dan tidak didasarkan pada ketentuan hukum resmi atau Konstitusi memberikan kewenangan untuk mengatur, yaitu, Dasar Peraturan tidak ditemukan dalam hukum
2. Peraturan tersebut tidak ditulis dan muncul melalui serangkaian keputusan oleh badan pemerintah untuk melaksanakan otoritas pemerintah yang bebas terhadap warga.
3. Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas tanpa pernyataan dari individu warga negara.

Sedangkan menurut Bagir Manan bahwa ciri-ciri peraturan kebijakan adalah sebagai berikut: Peraturan kebijakan tidak sesuai aturan hukum, Prinsip-prinsip menentukan dan memeriksa peraturan hukum tidak dapat diterapkan dalam Peraturan Kebijakan, Peraturan kebijakan tidak dapat diuji dengan cara yang basah karena tidak ada dasar hukum untuk membuat keputusan pada peraturan kebijakan, Peraturan kebijakan, Peraturan atas dasar kebebasan ermesen tidak adanya otoritas administratif yang relevan untuk memberlakukan hukum dan peraturan, Pengujian peraturan kebijakan standarnya yaitu AAUPB.²³

Berdasarkan ciri-ciri dari peraturan kebijakan tersebut, menurut A. Hamid S. Attamimi, ada beberapa persamaan antara PUU dengan peraturan kebijakan, Umumnya aturan diterima. Undang-undang dan Peraturan Kebijakan memiliki kebiasaan yang sama atau subjek soal aturan dan aturan yang sama, yaitu aturan yang umum dan abstrak, Peraturan yang berlaku, Undang-undang diterapkan secara eksternal dan menargetkan pada masyarakat umum, peraturan kebijakan yang sama berlaku secara eksternal dan target masyarakat yang bersangkutan. Undang-undang dan peraturan kebijakan ditentukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki otoritas publik untuk tujuan ini.²⁴

²⁰*Ibid.*, hlm. 174.

²¹ Victor Imanuel, *Konsep Uji...*, *Op. Cit.*, hlm. 75.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi...* *Op.Cit.*, hlm. 177 – 178.

²³*Ibid.*, hlm. 178 – 179.

²⁴*Ibid.*, hlm. 179 – 180.

Selain persamaan, menurut A. Hamid S. Attamimi, antara PUU dan peraturan kebijakan juga memiliki perbedaan-perbedaan, yaitu:²⁵

1. Pembentukan hukum dan peraturan dari fungsi negara. Dimana hukum dibentuk oleh peraturan hukum oleh rakyat sendiri, oleh Perwakilan Rakyat, atau setidaknya dengan persetujuan dari Perwakilan Rakyat.
2. Tugas membentuknya jatuh pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif). Kekuasaan pemerintah dalam arti sempit atau kekuasaan eksekutif juga memiliki kekuatan untuk merumuskan hukum dan peraturan dalam perjalanan melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Oleh karena itu, kekuatan untuk merumuskan peraturan kebijakan yang ditujukan lebih lanjut mengatur pemerintahan yang memiliki kekuatan untuk mengelola pemerintah
3. Isi hukum dan peraturan berbeda. Berisi kebijakan mengenai isi yang berhubungan dengan validitas keputusan-membuat pada tingkat keterlibatan, dan bekerja di bidang hukum pribadi, dan rencana yang terkandung dalam lembaga-lembaga pemerintah. Pada saat yang sama, konten peraturan hukum mengatur sistem kehidupan dalam masyarakat yang lebih dasar, seperti memaksakan dan melarang atas perintah tindakan atau tidak untuk dilakukan.
4. Hukuman dalam PUU dan peraturan kebijakan. Berkaitan juga dengan HAM terkait sanksi pidana dan pemaksa. PUU yang lebih rendah lainnya dapat termasuk hukuman pidana karena melanggar ketentuan mereka hanya jika itu secara tegas dikaitkan dengan hukum. Peraturan kebijakan dapat memasukkan hukuman administratif hanya untuk pelanggaran ketentuan.

Secara umum, fungsi dari peraturan kebijakan, fungsi tersebut dapat dirincikan sebagai berikut:²⁶

1. Sebagai alat pengatur yang melengkapi, melengkapi dan mengisi kekurangan yang ada dalam peraturan hukum
2. Sebagai cara mengatur vakumnya suatu PUU.
3. Sebagai sarana untuk mengatur kepentingan yang belum benar, dan cukup diserap dalam PUU
4. Sebagai alat pengatur untuk mengatasi kondisi hukum lama
5. Untuk implementasi yang halus tugas administrasi dan fungsi dalam bidang pemerintahan dan pengembangan yang berubah dengan cepat atau membutuhkan pembaharuan sesuai dengan kondisi dan keadaan yang ada.

Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepat guna dan berdaya guna sebagai berikut:²⁷

²⁵ *Ibid.*, 180 – 181.

²⁶ I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara*, (Singaraja: Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, 2017), hlm. 59.

1. Cocok dan efektif sebagai cara Peraturan lengkap, melengkapi dan mengisi kekurangan peraturan hukum
2. Efisien dan efektif sebagai cara mengatur vakum sistem hukum.
3. Efisiensi dan efektivitas sebagai cara mengorganisir kepentingan yang belum benar, benar, dan benar dan diserap dalam peraturan hukum
4. Efektif dan efisien sebagai cara Peraturan untuk mengatasi persyaratan Undang-undang yang sudah usang.
5. Efektif dan efisien untuk implementasi fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan.

Menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan hal-hal berikut ini:²⁸

1. Ini tidak akan bertentangan dengan aturan dasar berisi kebijaksanaan rinci
2. Seharusnya tidak bertentangan dengan akal sehat
3. Harus dipersiapkan dengan hati-hati
4. Isi kebijakan harus memberikan penjelasan yang cukup mengenai hak dan kewajiban warga yang terpengaruh oleh peraturan
5. Tujuan dan dasar dari Studi Kebijakan harus jelas; dan
6. Harus memenuhi persyaratan dari kepastian hukum material.

4. Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya diskresi dikenal dalam hukum administrasi negara yang berarti bahwa keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang *out put* - nya adalah peraturan kebijakan bukan PUU. Oleh karena itu, diskresi tidak dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam pembentukan PUU.

Oleh karena itu, penggunaan diskresi sebagai dasar pertimbangan pembentukan PUU dinilai kurang tepat. Karena penggunaan diskresi sebagai dasar pembentukan PUU berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Berdasarkan hal tersebut, maka disarankan kepada pembentuk PUU agar tetap berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan PUU, termasuk dalam

²⁷ Markus Lukman, "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional", *Disertasi*, (Bandung: Universitas Padjdjaran, 1996), hlm. 45 – 46.

²⁸ I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 58.

membuat pertimbangan perlunya dibentuk suatu PUU. Sehingga PUU yang dibentuk memang sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta tidak melanggar ketentuan PUU.

Daftar Pustaka

- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987).
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Inhill CO, 1992.
- Eka N.A.M. Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Prima, 2017).
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah: Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual*, (Jakarta: Kencana, 2013).
- I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara*, (Singaraja: Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, 2017).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).
- Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2012).
- Laica Marzuki, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel): Hakikat serta Fungsinya selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010).
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1989).
- Markus Lukman, "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional", *Disertasi*, (Bandung: Universitas Padjdjaran, 1996).
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009)
- Supardan Modoeng, *Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Jakarta: Tintamas Indonesia, 2001).
- Victor Imanuel, *Konsep Uji Materil*, (Malang: Setara Press, 2013).
- Yuniar Kurniawaty, "Diskresi dalam Pembentukan Produk Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 01 - Maret 2016.