

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kajian terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Peraturan Gaji Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Dan Pembentukan Peraturan Pemerintah diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa peraturan pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Jadi, peraturan pemerintah ditetapkan oleh Presiden dan materi muatan peraturan pemerintah adalah materi muatan undang-undang karena peraturan pemerintah merupakan pelaksana dari undang-undang.

Di Indonesia telah banyak Peraturan Pemerintah yang telah diterbitkan. Peraturan pemerintah tersebut sebagai peraturan lebih lanjut atau peraturan pelaksanaan dari Undang-undang. Salah satu Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Peraturan Gaji Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di dalam PP PGAKNRI terdiri dari tujuh Bab dan dua puluh Pasal yang terbilang cukup ringkas.

Dari aspek kesesuaian dengan peraturan di atasnya, Peraturan Pemerintah ini mengacu kepada Undang-undang Nomor 19 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 26 Tahun 1957 tentang Anggota Angkatan Perang berdasarkan Ikatan Dinas Sukarela (Militer Sukarela), Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1973 tentang Kepangkatan Militer/Polisi dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1990 tentang Administrasi Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. PP PGAKNRI ini diundangkan sebelum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dikeluarkan. Oleh karena itu peraturan pemerintah ini disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada pada saat itu.

Undang-undang yang menjadi dasar hukum mengingat dalam pembuatan PP PGAKNRI dalam hal mengatur materi masih bersifat umum, sehingga memerlukan pengaturan lebih lanjut. Peraturan yang lebih rinci dan lebih lanjut diperlukan untuk melaksanakan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukan lebih rendah dari undang-undang.

PP PGAKNRI dibentuk sebagai peraturan lebih lanjut untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun

1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam Undang-Undang tersebut dengan jelas menghendaki untuk dibuat aturan yang lebih lanjut dan disebutkan secara tegas bahwa ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah. Belum ada peraturan perundang-undangan di atas PP PGAKNRI yang menyebutkan macam-macam tunjangan dan ketentuan serta norma mengenai tunjangan yang bisa diterima oleh Anggota dan PNS Polri.

Salah satu hal yang akan disoroti dalam penulisan ini adalah terkait penerimaan tunjangan keluarga khususnya tunjangan anak karena hal tersebut belum diatur secara lebih rinci di dalam peraturan perundang-undangan di atas PP PGAKNRI. Sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang hanya secara umum menyebutkan adanya perolehan gaji dan tunjangan untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan Pegawai Negeri dan Pegawai Negeri Sipil. Yang termasuk ke dalam Pegawai Negeri adalah Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sesuai dengan undang-undang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengertian anggota kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selanjutnya, pada Pasal 12 ayat (2), (3), dan (4) PP PGAKNRI menyatakan bahwa:

- “(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.”*

Pengertian anak berdasarkan penjelasan PP PGAKNRI adalah anak yang sah/disahkan dan anak tiri. Sedangkan, Anak angkat adalah bukan anak sendiri yang diangkat menurut adopsi atau yang diangkat menurut Keputusan Pengadilan. Kemudian, alasan mengenai perpanjangan penerimaan tunjangan adalah dikarenakan sifat mobilitas tugas orang tua dari anak anggota pada umumnya baru dapat menamatkan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas pada umur 20 (dua puluh) tahun atau lebih, sehingga penerimaan tunjangan anak dapat diperpanjang sampai dengan batas umur 25 (dua puluh lima) tahun jika anak masih bersekolah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 PP PGAKNRI tersebut sudah jelas apa saja yang menjadi norma dan ketentuan terkait batasan umur dan jumlah anak yang dapat menerima tunjangan anak. Norma dan ketentuan yang terdapat pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 yaitu:

1. Anak dan/atau anak angkat yang bisa menerima tunjangan anak adalah anak yang berumur kurang dari 21 (dua puluh satu) tahun dan tidak kawin atau belum pernah kawin;
2. Tunjangan anak yang diberikan dapat diperpanjang sampai dengan umuru anak yaitu 25 (dua puluh lima) tahun apabila anak tersebut masih bersekolah;
3. Tunjangan anak diberikan sebesar 2% (dua persen) dari gaji pokok untuk tiap-tiap anak pada setiap bulannya;
4. Tunjangan anak hanya dapat diberikan untuk 2 (dua) anak.

Sehingga, PP PGAKNRI menjabarkan dan merinci ketentuan penerimaan tunjangan-tunjangan yang bisa didapatkan oleh Anggota dan PNS Polri sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Peraturan pemerintah ini mengatur lebih lanjut ketentuan dan norma tentang anak yang dapat menerima tunjangan anak.

B. Kajian terhadap Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia

Direktorat Jenderal merupakan unsur pelaksana tugas pokok dalam susunan organisasi di Kementerian. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Disebutkan pula pada Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015

tentang Organisasi Kementerian bahwa Direktorat Jenderal berkedudukan sebagai unsur pelaksana yang berada di bawah Menteri.

Peraturan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan. Salah satu peraturan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan adalah Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Suatu peraturan kebijakan dapat tetap dikategorikan sebagai peraturan perundangan apabila terpenuhi ciri-cirinya. Ciri-ciri yang harus terpenuhi untuk suatu peraturan kebijakan tetap diakui sebagai peraturan perundangan adalah sebagai berikut:²⁷

1. Berupa keputusan atau peraturan tertulis yang mempunyai bentuk dan format tertentu;
2. 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;
3. 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;

²⁷Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/Kepala BAPPENAS, *Op.cit.*

4. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

Untuk dapat mengklasifikasikan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia apakah dapat digolongkan sebagai peraturan kebijakan yang tetap diakui sebagai peraturan perundang-undangan, maka dapat diuji dari ciri-ciri diatas. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan ini merupakan peraturan kebijakan yang berupa peraturan tertulis dengan bentuk dan format tertentu sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.01/2012 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan, Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I, dan Keputusan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I Di Lingkungan Kementerian Keuangan.

Selanjutnya ditinjau dari ciri-ciri yang kedua, peraturan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang yakni Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia dibuat berdasarkan pendelegasian kewenangan mengatur yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah dari Undang-Undang.

Dapat dilihat Direktorat Jenderal yang bertanggung jawab kepada Menteri ini, berdasarkan Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian memiliki tugas-tugas yaitu:

1. Direktorat Jenderal mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
2. Bidang tugas tersebut merupakan sebagian tugas pokok dari Kementerian;
3. Tugas pokok disesuaikan dengan tujuan dan sasaran strategis Kementerian.

Kemudian dalam rangka melaksanakan tugas-tugas tersebut, Direktorat Jenderal menjalankan fungsi sebagaimana disebutkan dalam pada pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian yaitu:

1. Perumusan kebijakan di bidangnya;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
3. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidangnya;
4. Pelaksanaan administrasi di bidangnya;
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Selain itu, Direktorat Jenderal yang melaksanakan urusan pemerintah yang bersifat konkuren juga menjalankan fungsi diantaranya menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidangnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) huruf a Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian. Berdasarkan tugas dan fungsi sebagaimana disebutkan dalam

pasal-pasal di atas menjadi dasar bagi Direktorat Jenderal berwenang untuk merumuskan suatu peraturan kebijakan.

Hal tersebut diatas dapat menunjukkan bahwa Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan diakui keberadaannya karena dibentuk berdasarkan atribusi kewenangan pembentukan peraturan. Atribusi kewenangan yakni pemberian kewenangan membuat peraturan yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga Negara atau pemerintahan. Kewenangan tersebut akan terus menerus melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia juga dibuat berdasarkan delegasi kewenangan yang telah disebutkan dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 133/PMK.05/2008 Tentang Pengalihan Pengelolaan Administrasi Belanja Pegawai Negeri Sipil Pusat/Anggota Tentara Nasional Indonesia/Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Kepada Kementerian Negara/Lembaga yang menyebutkan:

1. Pengalihan pengelolaan administrasi Belanja Pegawai untuk PNS Pusat, Anggota TNI/Anggota Polri, PNS Departemen Pertahanan, dan PNS Polri, serta Pegawai Negeri yang ditugaskan pada perwakilan Republik

Indonesia di luar negeri, dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan setiap satuan kerja Kementerian Negara/Lembaga.

2. Ketentuan mengenai tahapan pengalihan sebagaimana dimaksud diatas dan tata cara pembayaran Belanja Pegawai diatur lebih lanjut oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak hanya berlaku di lingkungan kementerian keuangan saja namun ruang lingkup pengaturannya berlaku eksternal kepada pegawai negeri yakni Kepolisian Republik Indonesia. Karena peraturan ini berkaitan dengan pembayaran gaji pada Polri. Sehingga secara tidak langsung ketentuan tersebut akan dapat mengenai masyarakat secara umum.

Pembentukan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia menyesuaikan prosedur pembentukan peraturan yang ditentukan oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.01/2012 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan, Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I, dan Keputusan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I Di Lingkungan Kementerian Keuangan.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja

Kepolisian Negara Republik Indonesia terdiri dari X Bab dan 57 (lima puluh tujuh) Pasal. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia terdapat pasal yang mengatur mengenai tata cara pembayaran tunjangan anak. Hal tersebut diatur dalam Pasal 20 Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyebutkan bahwa:

- “(1) Tunjangan anak diberikan sebesar 2% dari Gaji pokok;*
- (2) Tunjangan anak diberikan kepada Anggota/PNS Polri yang mempunyai anak kandung/anak tiri atau mengangkat anak angkat;*
- (3) Anak kandung/anak tiri/anak angkat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum pernah menikah/belum memiliki penghasilan sendiri secara nyata menjadi tanggungan Anggota/PNS Polri sampai dengan batas usia 21 tahun;*
- (4) Tunjangan Anak diberikan kepada Anggota/PNS Polri paling banyak untuk 2 (dua) orang anak;*
- (5) Dalam hal seorang Anggota Polri pada tanggal 1 Maret 1994 telah memperoleh tunjangan anak untuk lebih dari 2 (dua) orang anak, kepadanya tetap diberikan tunjangan untuk jumlah menurut keadaan pada tanggal tersebut;*
- (6) Apabila setelah tanggal tersebut jumlah anak yang memperoleh tunjangan anak berkurang karena menjadi dewasa, kawin atau*

meninggal dunia, pengurangan tersebut tidak dapat diganti, kecuali anak menjadi kurang dari 2 (dua);

- (7) Tunjangan anak dibayarkan pada bulan berikutnya sejak Anggota Polri melaporkan anak yang menjadi tanggungannya yang dibuktikan dengan Akta Kelahiran dan/atau Putusan Pengesahan/Pengangkatan Anak dari Pengadilan dan Surat Keterangan untuk mendapatkan Tunjangan Keluarga;*
- (8) Tunjangan Anak bagi anak angkat diberikan untuk paling banyak 1 (satu) orang anak dan hanya diberikan kepada Anggota/PNS Polri yang sudah menikah;*
- (9) Tunjangan anak dapat terus diberikan sampai dengan usia anak 25 tahun apabila anak tersebut masih sekolah/kuliah/kursus paling kurang 1 (satu) tahun yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Masih Sekolah/Kuliah/Kursus;*
- (10) Tunjangan Anak diberhentikan pada bulan berikutnya apabila;*
 - a. Anak kandung/tiri/angkat telah mencapai batas usia 21 tahun namun dapat diperpanjang sebagaimana dimaksud pada ayat (9);*
 - b. Anak kandung/tiri/angkat telah menikah yang dibuktikan dengan akta perkawinan;*
 - c. Anak kandung/tiri/angkat telah memiliki penghasilan sendiri yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari Anggota/PNS Polri yang bersangkutan; atau*

d. Anak kandung/tiri/angkat meninggal dunia yang dibuktikan dengan surat keterangan kematian;

(11) Tunjangan Anak dapat terus diberikan kepada Anggota/PNS Polri yang mempunyai anak cacat yang tidak dapat mencari penghasilan sendiri dan telah berusia lebih dari 21 tahun dengan melampirkan Surat Keterangan yang dibuat oleh Dokter dari Rumah Sakit Pemerintah/Puskesmas pada setiap awal tahun anggaran.”

Terlihat dari pasal di atas bahwa pada Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan sebagai petunjuk teknis memberikan penjelasan yang lebih detail dan rinci. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan tersebut mengatur tata cara pembayaran belanja pegawai salah satunya adalah tunjangan anak.

Peraturan Direktur Jenderal ini menyebutkan lebih rinci jumlah anak yang bisa mendapatkan tunjangan anak. Kemudian peraturan tersebut juga menyebutkan dokumen-dokumen apa saja yang harus dilampirkan dan dilengkapi agar dapat menjadi bukti dalam pengajuan agar mendapatkan tunjangan anak. Serta dalam rangka untuk menghentikan penerimaan tunjangan anak dalam hal anak sudah berumur lebih dari 21 tahun atau sudah berpenghasilan maupun sudah kawin.

C. Analisis Terhadap Sinkronisasi Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 dengan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian belum mengatur secara jelas tentang tunjangan bagi pegawai. Pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian hanya menyebutkan bahwa:

1. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.
2. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil, berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

Kemudian ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 tentang Peraturan Gaji Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peraturan pelaksana dan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dijadikan dasar hukum mengingat oleh PP PGAKNRI karena undang-undang tersebut baru dikeluarkan pada tahun

2002. Macam-macam tunjangan dan penetapan norma terkait pemberian tunjangan yang diberikan kepada Anggota Polri baru diatur dalam PP PGAKNRI.

Ketentuan pemberian tunjangan anak diatur dalam Pasal 12 PP PGAKNRI, bahwa:

1. 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;
2. Ketentuan pemberian tunjangan anak dapat diperpanjang sampai dengan umur 25 (dua puluh lima) tahun jika anak tersebut masih bersekolah;
3. Tunjangan anak dapat diberikan sebanyak-banyaknya kepada 2 (dua) orang anak.

Ketentuan PP PGAKNRI ini menjadi norma dasar dalam pemberian tunjangan anak. Kemudian untuk mengatur tata cara pembayaran tunjangan tersebut dikeluarkanlah Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia yang merupakan petunjuk teknis.

Di dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 Tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia juga terdapat pasal yang mengatur mengenai pemberian tunjangan anak. Peraturan Direktur Jenderal

Perbendaharaan mengatur lebih rinci dan lebih jelas teknis pembayaran tunjangan tersebut.

Pada Pasal 20 Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia menambahkan ketentuan mengenai anak cacat yang bisa mendapatkan tunjangan anak. Tunjangan Anak dapat terus diberikan kepada Anggota/PNS Polri yang mempunyai anak cacat yang tidak dapat mencari penghasilan sendiri dan telah berusia lebih dari 21 tahun dengan melampirkan Surat Keterangan yang dibuat oleh Dokter dari Rumah Sakit Pemerintah/Puskesmas pada setiap awal tahun anggaran. Terlihat bahwa Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia menambahkan norma terkait pemberian tunjangan anak pada anak penyandang cacat.

Di dalam PP PGAKNRI sebenarnya telah jelas menyebutkan mengenai batasan umur pada anak yang dapat menerima tunjangan anak. PP PGAKNRI ini memberikan pengertian anak secara umum sehingga tidak ada pengkhususan atau pengkategorian anak tertentu. Sedangkan di dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia memperluas pengertian anak yaitu dengan memberikan pengkategorian tentang anak penyandang cacat.

Kemudian penerimaan tunjangan anak pada anak penyandang cacat diberikan kelonggaran yaitu dengan tidak adanya pembatasan umur pada anak penyandang cacat tersebut. Pemberian tunjangan ini dapat dilakukan dengan beberapa syarat yang harus dipenuhi agar anak penyandang cacat dapat menerima tunjangan anak. Anak penyandang cacat yang dapat menerima tunjangan adalah apabila anak tersebut terbukti mengalami cacat dengan melampirkan surat keterangan dokter dan anak tersebut tidak bisa mencari penghasilan sendiri. Namun tidak ada penjelasan lebih rinci atau detail terkait jenis atau bentuk kecacatan yang seperti apa, sehingga anak tersebut bisa mendapatkan tunjangan anak, apakah berupa cacat fisik atau mental ataupun cacat fisik dan mental.

Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, terlihat terdapat ketidak sesuaian materi yang diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap PP PGAKNRI. Sedangkan, kedudukan PP PGAKNRI jelas lebih tinggi dari Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Salah satu konsekuensi dari asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yaitu perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau

ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya. Sehingga dengan adanya penambahan normapada peraturan yang lebih rendah dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum karena menjadi multi tafsir.

Berdasarkan hasil wawancara, Direktorat Jenderal Perbendaharaan hanya mengatur tindak lanjut tata cara pembayaran saja. Sehingga Peraturan Direktur jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia dibuat hanya menyesuaikan dengan peraturan-peraturan lain yang memiliki keterkaitan dengan hak-hak Anggota dan PNS Polri yang diatur sebelumnya oleh Kepolisian Republik Indonesia atau Lembaga/Organ administrasi lainnya. Apabila sudah ada peraturan yang menyatakan tentang hak-hak Anggota dan PNS Polri, maka Direktorat Jenderal hanya mengikuti saja karena Direktorat Jenderal bukanlah yang mengatur dan menyebutkan mengenai hak-hak pegawai tersebut.²⁸

Direktorat Jenderal Perbendaharaan tidak memiliki kewenangan untuk menghentikan atau tidak membayarkan hak Anggota dan PNS Polri terkait penerimaan tunjangan anak pada anak cacat yang sudah berusia lebih dari 21 (dua puluh satu) tahun yang tidak bisa mencari penghasilan sendiri.²⁹ Meskipun sebenarnya hak tersebut tidak diatur dalam PP PGAKNRI tetapi diatur di peraturan pelaksanaan dibawah Peraturan Pemerintah yang

²⁸ Rifa'I Yusuf, Kepala Seksi Harmonisasi Peraturan Perbendaharaan Direktorat Jenderal Sistem Perbendaharaan, dalam wawancara penelitian skripsi, 26 April 2017. Izin mengutip telah diberikan.

²⁹ *Ibid.*

dikeluarkan oleh Kepolisian Republik Indonesia. Karena apabila Direktorat Jenderal Perbendaharaan menghentikan pembayaran hak tersebut tanpa adanya aturan yang mengatur pemberhentian pembayarannya, maka dapat dianggap mengurangi hak-hak pegawai.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia pada kenyataannya bukanlah peraturan pertama yang menambahkan aturan tentang penerimaan tunjangan anak pada anak penyandang cacat. Telah terlebih dulu hal tersebut diatur dalam Surat Edaran Bersama antara Direktorat Jenderal Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia Nomor SE-141/A/2001 dan Nomor Pol. SE/16/X/2001 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Anggaran Belanja Pegawai Bagi Anggota Polri dan Pegawai Negeri Sipil Polri.³⁰

Pada Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai terkait persyaratan kelengkapan dokumen pengajuan SPP Belanja Pegawai menyebutkan bahwa salah satu dokumen pendukung yang diperlukan yakni berupa Surat Keterangan Cacat bagi anak yang telah berusia di atas 21 yang tidak dapat mencari penghasilan sendiri, yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang (Dokter Pemerintah). Surat Edaran Bersama inilah yang merupakan menjadi salah satu landasan dan pedoman bagi Direktorat Jenderal Perbendaharaan mengeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor

³⁰*Ibid.*

43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Surat Edaran Bersama ini berisi hak-hak pegawai dan tata cara pembayaran belanja pegawai yang sudah berlaku sejak 2001, sehingga Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak bisa mengesampingkan Surat Edaran Bersama ini.

Surat Edaran itu sendiri sebenarnya tidak berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan. Surat Edaran merupakan naskah dinas yang isinya memuat pemberitahuan, penjelasan, dan/atau petunjuk cara tentang suatu hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Materi muatan dalam Surat Edaran bukan merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan teknik penyusunan Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I yang diatur dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.01/2012 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan, Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I, Dan Keputusan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I Di Lingkungan Kementerian Keuangan, dalam hal diperlukan dapat dicantumkan diktum memperhatikan yang memuat peraturan perundang-undangan di luar tugas dan fungsi Kementerian Keuangan, nota, surat, dan/atau keputusan rapat yang relevan dengan materi yang ditetapkan dalam Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I. Surat Edaran Bersama antara Direktorat Jenderal

Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia Nomor SE-141/A/2001 dan Nomor Pol. SE/16/X/2001 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Anggaran Belanja Pegawai Bagi Anggota Polri dan Pegawai Negeri Sipil Polri yang menurut penuturan Direktorat Sistem Perbendaharaan merupakan landasan dan pedoman penyusunan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia seharusnya dicantumkan ke dalam diktum memperhatikan. Namun, pada kenyataannya Surat Edaran tersebut tidak dicantumkan dalam diktum memperhatikan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hal ini juga menjadi catatan karena tidak sesuai dengan pedoman penyusunan peraturan pimpinan unit organisasi eselon I yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.01/2012 Pedoman Penyusunan Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan, Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I, dan Keputusan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I Di Lingkungan Kementerian Keuangan. Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya memperhatikan prosedur, teknik, dan tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana sudah diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ataupun peraturan-peraturan lebih lanjut terkait pembentukan peraturan.

Secara teori pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat umum. Sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sinkronisasi dan harmonisasi antara peraturan yang kedudukannya lebih rendah terhadap peraturan yang berkedudukan lebih tinggi.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yang merupakan organ administrasi adalah Presiden dan Wakil Presiden, para Menteri beserta perangkatnya, Gubernur beserta perangkatnya, Bupati dan Walikota beserta perangkatnya, dan Kepala Desa beserta perangkatnya, yang melaksanakan tugas selain bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Namun, Pemerintah sekarang ini tidak hanya sekedar sebagai pelaksana undang-undang tetapi juga membuat dan melaksanakan sendiri kebijakan pemerintah.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Direktorat Jenderal Anggaran adalah merupakan bagian dari susunan organisasi dalam Kementerian Keuangan. Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Direktorat Jenderal Anggaran merupakan perangkat Menteri yang menjalankan sebagian tugas pokok Menteri sehingga dapat membuat kebijakan sendiri.

Kedudukan pemerintah sebagai pelaku hukum publik yang dilekati hak dan wewenang untuk menggunakan dan menjalankan pelbagai peraturan dan keputusan serta wewenang diskresi secara garis besar fungsi dan urusan pemerintahan itu dapat dikelompokkan menjadi fungsi pembuatan peraturan

perundang-undangan beserta penegakkannya (*regelen en handhaven*), membuat keputusan (*beschiken*), dan membuat kebijakan (*beleidsregel*).³¹

Direktorat Jenderal Anggaran dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan memiliki kewenangan diskresi karena merupakan organ administrasi pemerintah. Namun, kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah ini tidak bisa semata-mata dilakukan begitu saja.

Secara umum diskresi ini memberikan keleluasaan organ administrasi pemerintah termasuk Direktur Jenderal untuk melakukan tindakan atau mengambil suatu kebijakan karena terdapat tujuan kehidupan bernegara yang harus tercapai. Tujuan yang dimaksud adalah menciptakannya kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Hal yang utama dan terpenting yang dituju dilakukannya diskresi adalah demi kemanfaatan dan kepentingan masyarakat umum.

Surat Edaran Bersama yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia dengan Nomor SE-141/A/2001 dan Nomor Pol. SE/16/X/2001 merupakan salah satu bentuk kewenangan diskresi. Direktorat Jenderal Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia sebagai organ administrasi Negara dan lembaga Negara memiliki kewenangan diskresi untuk menetapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap penting dan perlu.

Pemberian tunjangan anak yang diatur secara spesifik terhadap penerimaan tunjangan anak pada anak penyandang cacar tersebut merupakan

³¹Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.102.

salah satu bentuk kebijakan untuk memfasilitasi kepentingan masyarakat khususnya anak penyandang cacat. Anak penyandang cacat dengan keadaan cacat dan tidak bisa mencari penghasilan sendiri tersebut bisa mendapatkan bantuan dari pemerintah berupa tunjangan. Tunjangan anak tersebut juga guna meringankan beban orang tua untuk membiayai anaknya yang merupakan penyandang cacat, dalam hal ini adalah Anggota dan PNS Polri. Karena anak merupakan tanggung jawab orang tua.

Anak penyandang cacat juga merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia yang harus memperoleh kesejahteraan dari pemerintah. Berdasarkan pengertian Warga Negara menurut Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga Negara.

Pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan kesejahteraan bagi warganya dengan menciptakan dan mendistribusikan kesejahteraan tersebut. Tatiek Sri Djatmanti mengatakan bahwa pelayanan publik merupakan hak-hak sosial dasar dari masyarakat (*social rights*). *Social rights* merupakan *the rights to receive*, yaitu hak-hak untuk menerima pelayanan dari pemerintah seperti pendidikan, kesehatan, ekonomi, jaminan sosial, dan sebagainya berdasarkan Pasal 34 UUD 1945. Anak penyandang cacat yang tidak bisa mencari penghasilan sendiri ini nantinya dapat melangsungkan kehidupan dan meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya dengan memanfaatkan secara baik tunjangan anak yang didapatnya dari pemerintah.

Surat Edaran Bersama Direktorat Jenderal Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia dengan Nomor SE-141/A/2001 dan Nomor Pol. SE/16/X/2001 ini berusaha menafsirkan pengertian subjek anak secara filosofis. Secara filosofis anak dalam PP PGAKNRI pada hakekatnya adalah anak yang merupakan subjek yang dianggap tidak cakap hukum karena belum berusia 21 tahun dan tidak atau belum kawin. Sehingga kondisional norma ini harus terpenuhi yakni subjek penerimanya tidak cakap. Kemudian dalam Surat Edaran Bersama Direktorat Jenderal Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia dengan Nomor SE-141/A/2001 dan Nomor Pol. SE/16/X/2001 menyebutkan bahwa salah satu kategori anak yang bisa mendapatkan tunjangan merupakan penyandang cacat dan tidak bisa mencari penghasilan sendiri. Penyandang cacat dan tidak bisa mencari penghasilan sendiri ini menjadi cacatan penting yang harus terpenuhi sehingga hal tersebut memenuhi norma bahwa subjek penerima tunjangan anak adalah anak tidak cakap hukum.

Surat Edaran Bersama Direktorat Jenderal Anggaran dan Kepolisian Republik Indonesia dengan Nomor SE-141/A/2001 dan Nomor Pol. SE/16/X/2001 dan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Per-43/PB/2013 tentang Tata Cara Pembayaran Belanja Pegawai Pada Satuan Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia ini dikeluarkan untuk memfasilitasi atau memberikan hak-hak anak penyandang cacat. Karena Undang-Undang tentang penyandang disabilitas pun belum dapat diimplementasikan secara nyata. Belum ada suatu lembaga atau instansi yang

secara langsung memberikan jaminan sosial baik berupa santunan, tunjangan atau bantuan. Sehingga anak penyandang cacat yang tidak cakap hukum dan tidak punya kemampuan ini harus dimasukkan kedalam suatu kategori yang nantinya dapat difasilitasi dan dipenuhi hak-haknya oleh Negara.

Sedangkan dalam konstitusi di Indonesia, Negara menjamin hak-hak setiap warga negaranya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28C UUD 1945 bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Sehingga tiap warga Negara tak terkecuali anak penyandang cacat dapat memperoleh penghidupan yang layak.

Ini menunjukkan apabila pengaturan yang diatur dalam PP PGAKNRI terdapat masih lubang yang peraturan tersebut tidak bisa mengikuti perkembangan keadaan dan kebutuhan. Pemenuhan lubang-lubang atau kekosongan hukum ini dilakukan dengan kewenangan diskresi yang dimiliki oleh lembaga atau organ administrasi. Kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan ini sedikit menyimpang tetapi tidak bertentangan.³²

Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Anggaran, dan Polri tidak melebihi batasan-batasan dalam pelaksanaan diskresinya. Kewenangan diskresi ini dilakukan karena adanya kekosongan hukum terhadap

³² R. Septyarto Priandono, Kepala Sub Bidang Fasilitasi Pembentukan Produk Hukum Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam wawancara penelitian skripsi, 29-30 Maret 2017. Izin mengutip telah diberikan.

pemfasilitasan kebutuhan anak penyandang cacat. Sehingga Direktorat Jenderal dan Kepolisian melakukan penafsiran secara filosofis agar anak penyandang cacat dapat terpenuhi hak-haknya. Peraturan kebijakan yang dikeluarkan juga telah mendapat pendelegasian dari perundang-undangan di atasnya.

Karena Pemerintah harus menyelesaikan persoalan pemenuhan kebutuhan anak penyandang cacat, apalagi dengan adanya the rights to receive yang dimiliki warga Negara, tidak peduli apakah persoalan tersebut ditentukan atau tidak dalam peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, perlu dicari cara yang cepat dan tepat untuk memenuhi kekosongan atau lubang hukum tersebut untuk memenuhi hak-hak anak penyandang cacat sebagai warga Negara. Sehingga dipilihlah melalui Surat Edaran Bersama maupun Peraturan Direktur Jenderal untuk mengatur penerimaan tunjangan pada anak penyandang cacat.

Pengaturan kebijakan ini dipilih agar terlaksananya fungsi pelayanan pemerintah berjalan dengan tepat dan cepat. Sehingga kewenangan diskresi yang diberikan kepada organ administrasi memanglah sejalan dengan paham Negara yang mewajibkan pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan bagi warga Negara.

Kebebasan pemerintah dalam bertindak harus digunakan dengan baik. Agar dapat berfungsi secara maksimal untuk merespon kebutuhan masyarakat. Bukannya dilakukan dalam rangka penyimpangan yang melawan hukum yang akan melukai rasa keadilan bagi masyarakat.

Namun tetap saja, dalam pembentukan segala peraturan perundang-undangan termasuk peraturan kebijakan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya harus tetap memperhatikan substansinya agar saling terkait, sikron atau selaras, dan tidak tumpang tindih. Apabila antar peraturan perundang-undangan tidak terdapat keterkaitan dan ketidaksinkronan maka dapat mengakibatkan peraturan tersebut saling bertentangan. Sehingga tujuan hukum yang dicita-citakan tidak tercapai.

Dalam penyusunan segala peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan tingkatan harus diperhatikan dan dilakukan penelaahan sebagai upaya untuk menyelaraskan atau mensinkronkan, menyesuaikan, dan memantapkan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Tata cara penyusunan peraturan ini juga sudah diatur di lingkungan Kementerian Keuangan sebagaimana sudah disebutkan dalam Bab III Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.01/2012 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan, Peraturan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I, dan Keputusan Pimpinan Unit Organisasi Eselon I Di Lingkungan Kementerian Keuangan.

D. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Direktur Jenderal Perbendaharaan Mengeluarkan Peraturan Yang Berbeda Atau Tidak Sesuai Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2001 Tentang Peraturan Gaji Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Faktor-faktor yang mempengaruhi Direktur Jenderal Perbendaharaan mengeluarkan peraturan yang didalamnya terdapat norma yang berbeda atau perluasan terhadap norma yang sudah diatur dalam PP PGAKNRI yakni:

1. Faktor internal:
 - a. Kesiapan dari lembaga yang diperintahkan untuk membentuk peraturan;
 - b. Pembentukan peraturan dilakukan oleh lembaga atau organ pemerintah yang berbeda
 - c. Pembentukan peraturan dilakukan dalam kurun waktu yang berbeda;
 - d. Kurangnya koordinasi antar lembaga atau organ dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan;
 - e. Masih terdapat perbedaan standar yang mengikat lembaga atau organ terkait proses dan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan;
 - f. Adanya kewenangan diskresi yang dimiliki oleh lembaga atau organ pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan atau melakukan penafsiran terhadap suatu norma yang masih sangat umum ataupun samar;

2. Faktor Eksternal

- a. Kurangnya akses dan peran serta masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat sebagai subjek yang dituju oleh suatu peraturan perundang-undangan, sehingga masyarakat kurang memahami peraturan tersebut.