

# **DAYA IKAT PENGUNDANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Andi Yuliani

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham RI

Jl. HR.Rasuna Said Kav.6-7, Jakarta Selatan Indonesia

Email: a.yuliani@yahoo.co.id

(Naskah diterima 22/09/2017, direvisi 22/11/2017, disetujui 6/12/2017)

## **Abstrak**

Pengundangan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu tahapan yang harus dilalui oleh suatu produk peraturan perundang-undangan untuk memiliki daya laku dan kekuatan mengikat. Namun sampai saat ini masih dapat ditemukan peraturan-peraturan menurut UU No.12 Tahun 2011 yang diakui sebagai jenis peraturan perundang-undangan, tidak diundangkan dan tetap diberlakukan. Hal ini menimbulkan tanya apakah makna Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan kita? Pengundangan Peraturan Perundang-undangan merupakan tahapan penting dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan suatu negara yang mengaku sebagai negara demokratis. Negara demokratis lahir dari kontrak sosial antara negara dengan masyarakat. Pengundangan merupakan pernyataan penting akan eksistensi dari kedaulatan rakyat. Tanpa pengundangan berarti menafikkan hak rakyat untuk mengetahui suatu aturan dan mengikat mereka. Perlu ada tindakan tegas terhadap peraturan-peraturan yang tidak diundangkan dan juga korrdinasi dengan lembaga-lembaga yang tidak mengundang peraturannya. Sistem Pengundangan Peraturan Perundang-undangan juga perlu pembaharuan untuk mewujudkan sistem yang terintegrasi antara peraturan pusat dan daerah.

Kata kunci : kedaulatan, pengundangan, Lembaran Negara

## **Abstract**

*A Promulgation of Legislation is one of the steps of legislation process to pass the legislation into force. However, until now, we still found some legislation that did not passed the promulgation process but they are still effective. It causes a question, what is the meaning of promulgation in Indonesian legislation system? Promulgation has a very important meaning to some legislation system States especially a democratic State, because a democratic State was born on social contract between a State and the people. Promulgation means an existence of the people sovereignty that without it, the State has denied the people's sovereignty. Should it be a forceful action to do with government institutions that have not been promulgated their legislations and coordinated with other government institutions? Promulgating system must be updated in a certain period to actualize an integrated legislation system between central and regional legislations.*

*Keyword : sovereignty, promulgation, State Gazette.*

## **A. Pendahuluan**

Pada tahun 2015, diundangkan sebanyak 2521 peraturan perundang-undangan, dan pada tahun 2016, diundangkan sebanyak 2538 peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri dan peraturan lembaga. Data ini belum mencakup peraturan-peraturan yang ada di daerah yang dibentuk dan hanya berlaku dalam wilayah daerahnya masing-masing.

Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo menyinggung soal banyaknya peraturan dan regulasi yang ada di Indonesia. Bahkan menurutnya berbagai peraturan tersebut sampai menjerat para pejabat negara seperti menteri, direktur jenderal, hingga sekretaris jenderal dalam pusaran korupsi. Dia menyebutkan, dalam laporan yang diperolehnya dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) disebutkan bahwa Indonesia memiliki 42 ribu regulasi. Tak hanya itu,

sebanyak 3 ribu peraturan daerah (Perda) yang ada di Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pun bermasalah. "Kita adalah kapal besar dan negara besar. Kita terjerat pada aturan-aturan yang kita buat sendiri."<sup>1</sup>

Hukum diciptakan untuk mengatur sistem bernegara serta memiliki peran sebagai penjaga ketertiban di dalam masyarakat. Di sisi lain hukum diciptakan untuk mengatasi suatu permasalahan tertentu yang timbul di dalam masyarakat. Namun seringkali hukum yang diciptakan tersebut justru menimbulkan permasalahan baru dalam pelaksanaannya. Berbagai faktor menjadi penyebab timbulnya permasalahan, antara lain disebabkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan. Perumusan norma peraturan perundang-undangan yang bias mengakibatkan sulitnya implementasi atau menimbulkan banyak interpretasi dan inkonsistensi. Isi peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan keseimbangan antara hak dan kewajiban dari obyek yang diatur, keseimbangan antara hak individual dan hak sosial. Isi peraturan perundang-undangan yang ada juga tidak mempertimbangkan pluralisme dalam berbagai hal, serta materi peraturan perundang-undangan yang ada saling tumpang tindih satu sama lain. Seolah-olah permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan ini tidak pernah tersentuh dan ada penyelesaiannya.<sup>2</sup>

Di sisi lain, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan kita telah dibuat dengan tahapan yang panjang, mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan tahapan yang panjang tersebut sejatinya telah mengakomodir proses pembentukan yang komprehensif sehingga dari proses tersebut semestinya produk peraturan yang dihasilkan jauh dari ketidaksempurnaan. Namun sekian banyaknya peraturan yang telah diundangkan, ternyata masih terdapat pula peraturan-peraturan yang dibentuk tanpa melalui tahapan pengundangan, bahkan tidak jarang dicantumkan sebagai dasar hukum pembentukan dari suatu peraturan perundang-undangan.

Salah satu pertimbangan majelis Hakim Mahkamah Agung dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 37P/HUM/2017<sup>3</sup> tanggal 20 Juni 2017 tentang uji materi yang diajukan oleh beberapa pengemudi angkutan online (daring) terhadap Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 26 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak Dalam Trayek, mendasarkan putusannya pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materi yang belum pernah diundangkan baik dalam Lembaran Negara Republik Indonesia maupun dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No.12 Tahun 2011) jelas menyebutkan bahwa peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi (MK), 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/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat diakui keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan sepanjang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Namun, sampai saat ini, tidak dapat ditemukan satupun Peraturan MK yang melalui tahapan pengundangan. Selain itu peraturan perundang-undangan yang dibentuk yang tidak diundangkan, dapat ditemukan pada peraturan-peraturan menteri dan lembaga bahkan pada beberapa peraturan presiden. Belum lagi apabila menyoisir peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam kerangka peraturan perundang-undangan pada bagian dasar hukum yang memuat daftar peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan dasar perintah pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyuntingan yang dilakukan dalam pengajuan permohonan pengundangan sering

1 <http://ekbis.sindonews.com/>

2 <http://dapp.bappenas.go.id/>

3 <https://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/>

kali dapat menemukan satu peraturan yang tidak diundangkan yang dimuat dalam kerangka tersebut.

Hal ini jelas terjadi dan belum ada tindakan nyata untuk memperbaikinya. Hal ini juga bisa menjadi salah satu indikator kualitas dari peraturan perundang-undangan kita sekaligus memperlihatkan betapa prosedur tahapan pengundangan yang merupakan salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan diabaikan. Pengundangan yang bertujuan sebagai daya ikat terhadap masyarakat seakan tidak lagi memiliki arti karena peraturan dapat dibuat dan diberlakukan tanpa melalui tahapan pengundangan bahkan peraturan yang telah diundangkan sekalipun tidak dapat diberlakukan karena terkendala peraturan pelaksanaannya. Daya ikat dan daya laku seakan tidak lagi berkaitan dengan tahapan pengundangan, padahal Pasal 87 UU No.12 Tahun 2011<sup>4</sup> menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan.

Berangkat dari gap antara peraturan yang berlaku dengan fakta yang terjadi mengenai peraturan-peraturan yang tidak diundangkan namun tetap diberlakukan, maka perlu untuk mempertanyakan kembali, apa makna pengundangan peraturan perundang-undangan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan?

Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu menggunakan norma hukum tertulis sebagai dasar penelitian.<sup>5</sup> Penelitian diarahkan pada upaya mengkaji hukum positif terkait Pengundangan Peraturan Perundang-undangan.

Tipologi penelitian ini deskriptif, yaitu menguraikan atau menjelaskan praktik Pengundangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dokumen dan laporan yang terkait dengan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan

data dengan cara mengumpulkan bahan-bahan berupa buku-buku, jurnal-jurnal, pendapat-pendapat hukum, arsip negara, putusan pengadilan, dan lain sebagainya yang relevan dengan obyek penelitian.

Metode pengumpulan data ini berguna untuk mendapatkan landasan teori yang berupa pendapat para ahli mengenai hal yang terkait dengan objek penelitian yang sedang diteliti. Studi kepustakaan dapat dilakukan dimana saja, terdapat kemudahan akses atas bahan kepustakaan yang berkaitan, serta dapat diperoleh dengan lebih cepat, mudah dan lengkap. Metode pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Didasarkan atas interpretasi atau data yang dipersepsi seperti apa, kenapa, siapa, dimana dan bagaimana. Bentuk hasil penelitian ini adalah deskriptif analisis, dimana hasil penelitian memberikan gambaran secara obyektif terhadap Pengundangan Peraturan Perundang-undangan.

## B. Pembahasan

### B.1. Dasar Hukum

Pengundangan peraturan perundang-undangan telah ada sejak masa Pemerintahan Presiden Republik Indonesia pertama yakni Presiden Soekarno. Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Pasal 143 ayat 2 memuat tentang pengumuman terjadi dalam bentuk menurut undang-undang adalah syarat tunggal untuk kekuatan mengikat. Ketentuan serupa juga ditemukan dalam Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). UUDS 1950 menggunakan istilah pengundangan. Istilah pengundangan dapat disepadankan dengan istilah asing, *promulgation* atau *afkondiging*.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) tidak ditemukan ketentuan yang demikian. Nanti pada perubahan kedua UUD 1945 dimuat dalam Pasal 20 ayat (5) bahwa dalam hal suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

4 *Ibid*

5 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2006, hal.13

Dalam UU No.12 Tahun 2011, Pengundangan diatur dalam Bab IX, Pasal 81 sampai dengan Pasal 87. Contoh-contohnya bisa dilihat lebih jauh dalam Lampiran II angka 150-155 UU No.12 Tahun 2011. Selain itu juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 147 sampai dengan Pasal 155 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres 87 Tahun 2014), dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, serta Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Pasal 81 UU No.12 Tahun 2011 jelas menyebutkan keharusan pengundangan suatu peraturan perundang-undangan. Pasal 85 UU No.12 Tahun 2011 menegaskan pelaksana pengundangan baik dalam Lembaran Negara Republik Indonesia maupun Berita Negara Republik Indonesia adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Pasal 87 UU No.12 Tahun 2011 menyatakan mengenai kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Khusus Peraturan Daerah (Perda), kewenangan pelaksanaan pengundangan diberikan kepada Sekretaris Daerah Provinsi untuk Perda Provinsi dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota untuk Perda Kabupaten /Kota.

Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam tahapan Pengundangan dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, bahwa yang dimaksud dengan “kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan” antara lain

penelitian kembali naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan, penyiapan penomoran pada naskah Peraturan Perundang-undangan, dan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan format dalam rangka penerbitan Peraturan Perundang-undangan dalam bentuk Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara, Tambahan Berita Negara, Lembaran Daerah, atau Tambahan Lembaran Daerah baik melalui media elektronik maupun media cetak.

Amanah keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam tahapan Pengundangan diatur lebih lanjut dengan mengakomodir butir kegiatan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep/M.Pan/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya yakni butir kegiatan Menyunting Naskah peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan dalam Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara, Tambahan Berita Negara, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, Berita Daerah.

## **B.2. Daya Ikat Peraturan**

Prinsip-Prinsip pemerintahan yang terbatas dan konstitusional merupakan ciri dari negara demokrasi. John Locke adalah seorang pemikir berkebangsaan Inggris yang meletakkan kontrak sosial sebagai dasar pembentukan negara yang tetap melindungi hak-hak setiap individu akan kehidupan dan kebebasan. Menurut Locke, semua umat manusia sederajat dan merdeka, tidak boleh ada orang yang menyakiti orang lain dalam kehidupan, kesehatan, kemerdekaan, atau miliknya.<sup>6</sup> Setiap orang sederajat dengan orang lain, bukan dalam hal kebajikan atau kemampuan tetapi dalam kenyataan bahwa ia adalah pemilik mutlak atas dirinya dan tidak tunduk pada otoritas orang lain.<sup>7</sup>

Untuk menjauhkan diri dari segala bentuk gangguan terhadap kehidupan, kebebasan dan milik manusia dalam keadaan alamiah, manusia bersatu ke dalam masyarakat

<sup>6</sup> Dirujuk dari *The World's Classics Edition*, Oxford: Oxford University Press, 1947 Oleh. Henry J. Schmandt, dalam *Filsafat Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2009, Hal. 336

<sup>7</sup> *Ibid*

sehingga mempunyai kekuatan utuh dalam mempertahankan dan mengamankan kehidupan, kebebasan dan milik mereka dengan peraturan yang mengikat masyarakat dimana setiap orang mengetahuinya. Dengan perjanjian ini, orang saling setuju untuk masuk ke dalam masyarakat dan membangun lembaga politik di bawah satu pemerintahan tertinggi dan mewajibkan setiap orang tunduk pada keputusan lembaga tersebut, yang diambil dari kehendak atau keputusan mayoritas.<sup>8</sup>

Deskripsi Locke tentang kontrak sosial menunjukkan bahwa ia tidak bermaksud menyerahkan kekuasaan yang mutlak dan arbitrer ditangan pemerintah. Akan tetapi, menegaskan kekuasaan yang terbatas ditangan pemerintah, dimana otoritas pemerintah diperoleh dari orang-orang yang membuat perjanjian demi keuntungan dan kesejahteraan orang-orang tersebut. Karena itu, Menurut Locke;

Semua kekuasaan yang dimiliki pemerintah hanya demi kebaikan masyarakat dimana kekuasaan tersebut tidak dijalankan secara arbitrer dan sekehendaknya sendiri. Ia harus dijalankan dengan hukum yang ditetapkan dan diundangkan sehingga rakyat bisa tahu kewajiban mereka, dan merasa aman dan terjamin dalam naungan hukum, dan demikian juga bagi penguasa, mereka harus berada dalam batas-batas kekuasaan tersebut.<sup>9</sup>

Apa yang disampaikan Locke di atas, memuat poin-poin kunci. *Pertama*, pengaturan masyarakat dilakukan dengan tujuan kebaikan masyarakat itu sendiri sekaligus sebagai pembatas kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. *Kedua*, Pengaturan dijalankan dengan hukum yang ditetapkan atas persetujuan mayoritas. Sebelum diberlakukan, hukum yang telah ditetapkan mesti diundangkan terlebih dahulu agar masyarakat mengetahui kewajiban mereka dan merasakan manfaat dari hukum yang telah ditetapkan.

Dalam negara hukum yang modern, menurut A. Hamid S. Attamimi, salah satu fungsi dari suatu peraturan perundang-undangan adalah

sebagai metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.<sup>10</sup> Dalam fungsi tersebut juga terlihat bahwa ada cita-cita masyarakat yang hendak dituju yang dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah, dimana pemerintah dalam hal ini secara khusus merupakan representasi negara.

Setelah suatu peraturan diundangkan, maka berlaku fiksi hukum yang menyatakan *indereen wordt geacht de wet te kennen* (setiap orang dianggap mengetahui undang-undang). Oleh karena itu, maka tidak dibenarkan menolak penuntutan hukum dengan alasan “tidak tahu akan adanya peraturan tersebut”.<sup>11</sup> Meskipun hal ini hanyalah suatu fiksi, namun disini dapat dilihat daya ikat dari pengaturan tersebut.

Daya ikat suatu peraturan lahir ketika suatu peraturan itu telah diundangkan, karena pengundangan merupakan bentuk pengakuan terhadap kedaulatan rakyat itu sendiri. Negara harus memastikan bahwa peraturan yang dibuatnya untuk mengatur masyarakat demi mencapai cita-cita bersama harus diketahui lebih dahulu oleh masyarakat sebelum diberlakukan. Idealnya, setiap peraturan dibuat dengan kesepakatan bersama antara pemerintah dan wakil rakyat, dan kesepakatan itulah yang merupakan bentuk pengakuan negara terhadap kedaulatan rakyat. Namun perkembangan sistem perundang-undangan kita, telah menimbulkan banyaknya jenis-jenis peraturan pelaksanaan yang ditetapkan secara sepihak tanpa persetujuan wakil rakyat. Pengundangan merupakan solusi untuk mengakomodir perkembangan sistem perundang-undangan kita yang tetap menjaga pengakuan terhadap kedaulatan rakyat itu.

### B.3. Daya Laku Peraturan

Diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi, maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya dan secara sah berlaku dan mengikat untuk umum. Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan didasari oleh keabsahan secara formil dari peraturan perundang-undangan tersebut. Keabsahan ini juga disebut dengan “Daya Laku”

8 Ibid, Hal. 338-339

9 Ibid, Hal. 340-341

10 Jurnal Legislasi Indonesia Vol.14 No.1-Maret 2017, Ali Marwan Hsb, Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, hal.111

11 <http://www.miftakhulhuda.com/>

(validitas). Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya.<sup>12</sup>

Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.<sup>13</sup> Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai *Grund-norm* atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang *staatsfundamentalnorm*, pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan. Di Indonesia, nilai-nilai filosofis negara terkandung dalam Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*.<sup>14</sup>

Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi; (ii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan (iii) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.<sup>15</sup>

Keberlakuan Sosiologis mengutamakan pendekatan yang empiris dengan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*) yang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan, (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*) yang pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat untuk menerima daya ikat, daya atur, dan daya paksa dari norma tersebut, (iii) kriteria *faktisitas* hukum yang

menekankan sejauhmana norma hukum itu sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat.<sup>16</sup>

Keberlakuan Politis, apabila pemberlakuannya itu didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata. Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang kuat di parlemen, norma hukum tersebut tidak akan mendapatkan dukungan politik untuk disahkan sebagai hukum.<sup>17</sup> Pasal 87 UU No.12 Tahun 2011 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sebagai negara hukum, keberlakuan yuridis adalah titik bermula suatu daya laku dari suatu aturan yang ada. Meskipun keberhasilan pelaksanaannya sangat bergantung pada keberlakuan sosiologis dan keberlakuan politis. Namun negara bisa menggunakan segala instrumen yang dimiliki dengan berbagai cara untuk mewujudkan supremasi hukum, sehingga keberhasilan pelaksanaan suatu aturan yang telah dibentuk tidak bergantung pada keberlakuan sosiologis apalagi keberlakuan politis yang seringkali aspek hukum dan politik memiliki tujuan yang jauh berbeda.

#### **B.4. Praktik Pengundangan**

Dalam praktik dapat kita jumpai ada 3 (tiga) variasi rumusan daya laku suatu peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan. maka peraturan tersebut mempunyai daya ikat dan daya laku pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangan.

Contoh:

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil  
"Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan"

12 Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan* hlm.39

13 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007, hlm.241

14 Wiwin Sri Rahyani, *Pencabutan terhadap Perpu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional*, Tesis Magister Universitas Indonesia. Jakarta, 2011.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Ibid.

2. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan. Artinya bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan, tetapi daya ikatnya setelah tanggal yang ditentukan.

Contoh:

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/Pmk.04/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 200/Pmk.04/2011 tentang Audit Kepabeanaan dan Audit Cukai

“Peraturan Menteri ini mulai berlaku setelah 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diundangkan.

3. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, tetapi dinyatakan berlaku surut sampai tanggal yang ditentukan.

Contoh:

Peraturan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Nomor 7 Tahun 2016 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Tahun 2015 – 2019

“Peraturan Kepala ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 Agustus 2015”

Pemberlakuan surut pada dasarnya bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan yang baik. Asas-asas material dalam pembentukan peraturan salah satunya adalah asas keadilan dan kepastian hukum. Pemberlakuan surut jelas menimbulkan ketidakpastian hukum, karena subjek hukum dalam bertindak akan mendasari segala tindakan hukumnya pada ketentuan yang berlaku saat itu, bukan pada ketentuan yang akan datang. Ketidakadilan pada suatu aturan yang diberlakukan surut akan menimbulkan kesewenang-wenangan terhadap subjek hukum apabila akibat hukumnya merugikan subjek hukum dari peraturan yang diberlakusurutkan tersebut.

Namun UU 12 Tahun 2011 membuka peluang pemberlakuan surut suatu peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;

- b. rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan; dan

- c. awal dari saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas, Prolegda, dan perencanaan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada praktiknya untuk hal-hal yang hanya bertujuan memberikan keuntungan bagi subjek hukum, tidak bersifat pembebanan kepada masyarakat, apalagi terkait sanksi pidana, maka pemberlakuan surut sering digunakan. Contohnya pada peraturan mengenai tata cara pelaksanaan pembayaran tunjangan bagi Pegawai Negeri Sipil yang anggarannya telah disediakan namun aturan yang menjadi dasar pelaksanaan pembayarannya belum selesai, sehingga rumusan pemberlakuan surut menjadi salah satu solusi agar proses administrasi tidak merugikan subjek hukum.

Namun menurut sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia memperlihatkan adanya catatan kelam ketika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) memuat ketentuan pidana dan ketentuan pidana tersebut diberlakusurutkan. Yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Perpu No.1 Tahun 2002) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 (Perpu No.2 Tahun 2002). Meskipun rumusan pemberlakuan surut tidak ditempatkan pada Bab Ketentuan Penutup, namun secara substansi pemberlakuannya surut. Tidak hanya aspek pemberlakuan surut, Perpu No.1 Tahun 2002 juga banyak menimbulkan pertanyaan dari sudut pandang ilmu perundang-undangan yang menganut paham bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang memuat sanksi pidana hanyalah Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Perintah pengundangan untuk menempatkan suatu peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 81 UU No.12 Tahun 2011, bahwa agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; Berita Negara Republik Indonesia; Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; Lembaran Daerah; Tambahan Lembaran Daerah; dan Berita Daerah.

Dalam praktik, jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Badan Pengawas Keuangan, Peraturan Bank Indonesia, dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia adalah Peraturan Menteri, peraturan lembaga, peraturan badan, dan peraturan komisi. Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah Republik Indonesia adalah Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten, dan Peraturan Daerah Kota. Jenis peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Daerah Republik Indonesia adalah Peraturan Gubernur, Peraturan Wali Kota dan Peraturan Bupati.

Perintah pengundangan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara sepertinya belum memiliki standar yang jelas. Perbedaan antara Lembaran Negara dan Berita Negara dari sudut pandang proses administrasi ataupun jenis peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di dalamnya tidak terlihat. Ketika struktur ketatanegaraan kita masih mengenal lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, maka dimungkinkan untuk membedakan peraturan yang dibuat oleh lembaga tertinggi untuk dimuat dalam Lembaran Negara, sementara untuk peraturan yang dibentuk oleh lembaga dibawahnya bisa dimuat dalam Berita Negara. Meskipun saat sistem ketatanegaraan kita masih menganut adanya lembaga tertinggi negara, sistem pengundangan tidak menerapkan hal ini.

Saat ini ketika struktur ketatanegaraan kita sudah tidak mengenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Penempatan peraturan perundang-undangan semestinya bisa lebih tertata. Cukup mengacu pada makna istilah

Lembaran Negara dan Berita Negara. Menurut laman Kamus Besar Bahasa Indonesia daring, Lembaran merupakan kata benda yang berarti catatan peristiwa yang patut dicatat dalam sejarah, sementara untuk Berita juga merupakan kata benda yang berarti pemberitahuan atau pengumuman. Maka, setiap peraturan perundang-undangan ditempatkan dalam Lembaran Negara dan diumumkan dalam Berita Negara. Hal ini akan menghilangkan kerancuan yang terjadi antara Pengundangan dalam Berita Negara dan Pengumuman dalam Berita Negara.

Percetakan Negara Republik Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2012 tentang Perusahaan Umum (Perum) Percetakan Negara Republik Indonesia ditugaskan mengelola administrasi penomoran Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia yang berfungsi sebagai tempat pengumuman. Sementara Pasal 85 UU No.12 Tahun 2011 mengamanatkan Pengundangan Peraturan Perundang-Undangannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia Dilaksanakan oleh Menteri yang Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di Bidang Hukum. Kerancuan inilah yang sering kali terjadi ketika baik masyarakat maupun pemangku kepentingan kurang memahami perbedaan antara pengumuman dan pengundangan, sehingga dalam praktik pengundangan terkadang ditemukan pengajuan permohonan pengundangan untuk produk hukum yang bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan.

Pengundangan peraturan perundang-undangan juga sebaiknya tidak lagi terpisah antara Lembaran Negara dan Lembaran Daerah karena sistem peraturan perundang-undangan kita merupakan satu kesatuan antara pusat dan daerah. Pintu Pengundangan seluruh peraturan perundang-undangan dapat menjadi awal evaluasi dan pelaksanaan eksekutif review terhadap tumpang tindihnya peraturan-peraturan yang ada. Optimalisasi eksekutif review akan mengurangi akses terhadap judicial review yang membutuhkan biaya dan waktu yang sangat merugikan masyarakat.

### **C. Penutup**

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan merupakan tahapan penting dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara yang mengaku

sebagai negara demokratis. Ciri suatu negara demokratis adalah kedaulatan berada di tangan rakyat. Sebagaimana Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan dengan tegas bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan diselenggarakan dengan undang-undang.

Indonesia disebut sebagai suatu negara demokratis karena lahir dari kontrak sosial sebagai dasar pembentukan negara dengan harapan negara akan melindungi hak-hak setiap individu akan kehidupan dan kebebasan. Beratus-ratus tahun masyarakat Indonesia berada dalam penjajahan mengobarkan semangat untuk meraih kebebasan karena fitrahnya, manusia akan selalu berupaya bergerak menuju kebebasan, tanpa berdirinya suatu negara baru maka kebebasan dari penjajahan asing tersebut akan sulit terwujud.

Pengundangan merupakan pernyataan penting akan eksistensi dari kedaulatan rakyat. Tanpa pengundangan berarti menafikkan hak rakyat untuk mengetahui suatu aturan dan mengikat mereka. Tanpa pengundangan berarti kesewenang-wenangan terhadap rakyat telah terjadi. Sebagai negara yang mengakui bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi negara, maka makna Pengundangan menjadi sangat penting dan merupakan kunci keberpihakan negara terhadap rakyat. Peraturan yang tidak diundangkan bermakna pengkhianatan terhadap rakyat telah terjadi. Negara mulai lupa asal kekuasaannya bermula ketika peraturan yang dibuat tidak diundangkan.

Masih adanya Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dan tidak diundangkan, namun tetap diberlakukan harus mendapatkan perhatian serius oleh lembaga yang memiliki kewenangan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan baik dalam Lembaran Negara dan Berita Negara saat ini dimiliki oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan kewenangan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Koordinasi dengan lembaga-lembaga yang belum mengundangkan setiap peraturan yang mereka bentuk secepatnya harus dilakukan. Bahkan jalur yudisial review dapat ditempuh untuk memberi efek jera dan mempertegas pelaksanaan suatu norma dalam peraturan-perundang-undangan. Perlu ada tindakan

tegas terhadap peraturan-peraturan yang tidak diundangkan dan juga kepada lembaga-lembaga yang tidak mengundangkan peraturannya.

Pembaharuan terhadap sistem Pengundangan Peraturan Perundang-undangan sebaiknya harus dilakukan. Perubahan ini untuk melakukan sentralisasi penempatan peraturan perundang-undangan dalam satu tempat yakni Lembaran Negara dan satu tempat pengumuman yakni Berita Negara. Hal ini akan meningkatkan rasa persatuan dan menyederhanakan sistem Pengundangan Peraturan Perundang-undangan yang terintegrasi antara pusat dan daerah sehingga lebih mudah dalam menjaga kualitas produk perundang-undangan kita terutama dalam hal tumpang tindihnya peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan lebih tinggi ataupun terhadap peraturan yang setingkat.

#### Daftar Pustaka

- Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2007).
- Wiwin Sri Rahyani, *Pencabutan terhadap Perpu Pasca Penolakan dari DPR RI dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Tesis Magister Universitas Indonesia, 2011).
- Ali Marwan Hsb, *Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, (Jurnal Legislasi Indonesia Vol.14 No.1-Maret 2017)
- <http://dapp.bappenas.go.id/>
- <http://ekbis.sindonews.com/>
- <https://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/>
- <http://www.miftakhulhuda.com/>
- Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5233

Presiden, Peraturan Pemerintah tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, PP No.59 Tahun 2015, LN No.186 Tahun 2015, TLN No.5729

Presiden, Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres No.87 Tahun 2014, LN No.199 Tahun 2014

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Permenkumham No.16 Tahun 2015, BN No.1071 Tahun 2015.