

PENGUNDANGAN DAN PENYEBARLUASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh : Paksi Seto, SH, M.Hum

I. PENDAHULUAN.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan berkaitan dengan sistem, asas, tata cara, teknik penyusunan sampai kepada pengesahan, pengundangan dan penyebarluasannya. Berkenaan dengan itu pada tanggal 22 Juni 2004 disahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksudkan untuk : *pertama*, menjadi ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, *kedua* sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, *ketiga* mengatur secara lengkap dan terpadu mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan, persiapan, pembahasan, pengesahan, *pengundangan* dan *penyebarluasan* maupun partisipasi masyarakat dalam pembentuk peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan proses manajemen yang terdiri dari rangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diatur mengenai tertib pembentukan peraturan perundang-undangan sejak saat perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan. Undang-Undang ini mengatur secara lengkap dan terpadu mengenai sistem, jenis, asas, materi muatan peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Berkaitan dengan alinea diatas, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan atau ditetapkan baru dapat berlaku mengikat umum apabila peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara atau diumumkan dalam Berita Negara.

Secara hukum hal itu berkaitan dengan fiksi hukum, yaitu bahwa setiap orang dianggap telah mengetahui suatu peraturan perundang-undangan apabila telah diundangkan. Dalam bahasa Belanda dikenal adagium "*ieder een wordt gaeact de wet te kennen*". Untuk diketahui oleh setiap orang, maka perlu dilakukan suatu publikasi³³.

Dalam sejarah perundang-undangan Indonesia digunakan dua istilah "*pengundangan*" dan "*pengumuman*". Kedua istilah itu mempunyai konotasi yang berbeda tetapi mempunyai maksud yang sama. Hal itu dapat dilihat dalam rumusan perintah pada bagian penutup suatu undang-undang, yang menyatakan "*Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia*".

II. PENGERTIAN PENGUNDANGAN DAN PENGUMUMAN

Pengertian pengundangan ialah pemberitahuan secara formal suatu peraturan negara dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang

khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sedangkan pengumuman adalah pemberitahuan secara material suatu peraturan negara kepada khalayak ramai dengan tujuan utama mempermaklumkan isi peraturan tersebut seluas-luasnya.

Adapun tujuan pengundangan ialah agar secara formal setiap orang dapat mengenali peraturan negara agar tidak seorang pun berdalih tidak mengetahuinya, dan agar ketidaktahuan seseorang akan peraturan hukum tersebut tidak memanfaatkannya.

Sedangkan tujuan pengumuman ialah agar secara material sebanyak mungkin khalayak ramai mengetahui peraturan negara tersebut dan memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya.

Tetapi kedua istilah itu dengan adanya beberapa perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengundangan maka sekarang menggunakan istilah "*pengundangan*". Beralihnya istilah "*pengumuman*" ke "*pengundangan*" terjadi sekitar beralihnya Negara Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi RIS kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan UUDS 1950.

H.Rosijdi Ranggawidjaja. "*Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*", Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hal 91.

Bahwa Lembaran Negara Tahun 1950 No.62 yang memuat Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 14 Agustus 1950 menggunakan istilah "diumumkan", kemudian Lembaran Negara Tahun 1950 No. 63, yang memuat UU Darurat No. 31 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 23 Agustus 1950 dan diundangkan pada tanggal 25 Agustus 1950 sudah menggunakan istilah "diundangkan". Perubahan istilah itu berlaku sampai sekarang.

Sedangkan pengertian Penyebarluasan adalah dimaksudkan agar masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dimaksud, sehingga dapat melaksanakan ketentuan perturan perundang-undangan dimaksud.

III. SEJARAH DASAR HUKUM PENGUNDANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

1. Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesia (Stb 1847: 23).
2. Undang-Undang No.2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara RIS dan Berita Negara RIS dan tentang Mengeluarkan,

Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.

Selain Undang-Undang tersebut, terdapat pula ketentuan :

- Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah:

Pasal 2 :

"Untuk sementara waktu pengumuman dilakukan dengan menempelkan Undang-Undang atau Peraturan Presiden itu dipapan pengumuman dimuka gedung Komite Nasional Pusat".

Pasal 3 :

"Jikalau perlu, supaya penduduk selekas mungkin mengetahuinya, maka pengumuman itu disiarkan dengan perantaraan surat kabar, radio atau penyiar lainnya".

- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.

Sekarang peraturan tersebut diatas sudah tidak berlaku dengan lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan sebagai peraturan pelaksanaannya adalah Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

IV. PENGUNDANGAN DAN DAYA IKAT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Pasal 1 angka 11, Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, maka peraturan perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku dan daya ikat bagi setiap orang.

Di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Pasal 50 menyebutkan :
"Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal

diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan".

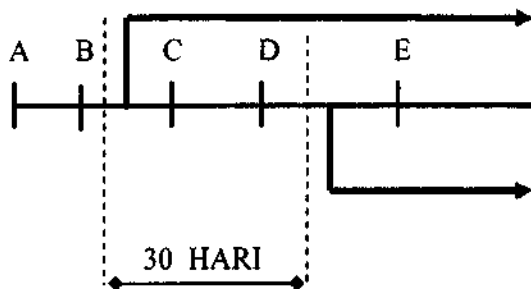
Dalam praktek dapat kita jumpai ada 3 (tiga) variasi masalah pengundangan dan daya ikat suatu peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, artinya bahwa peraturan tersebut mempunyai daya ikat dan daya laku pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangan.
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 :
Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 diundangkan pada tanggal 22 Juni 2004 yang mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Nopember 2004, maka Undang-Undang tersebut mempunyai daya laku pada tanggal 22 Juni 2004, tetapi baru berdaya ikat (mengikat umum) pada tanggal 1 Nopember 2004.
3. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, tetapi dinyatakan berlaku surut sampai tanggal yang ditentukan.

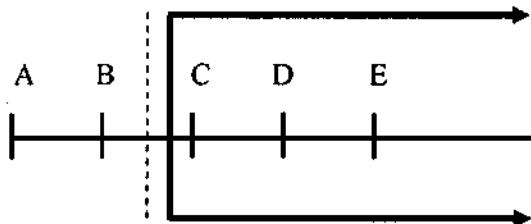
Contoh :

Undang-Undang No. 33 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.2 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun 2000 Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 20 Desember 2000, tetapi mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 April 2000.

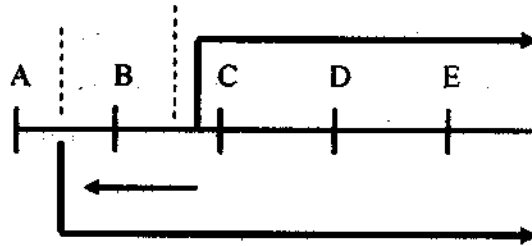
Gambar Pengundangan Dan Berlakunya Pengundangan



"..... mulai berlaku tiga puluh hari setelah diundangkan".



"..... mulai berlaku pada tanggal diundangkan".



"..... mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan mempunyai daya laku surut sejak tanggal".

V. TEMPAT PENGUNDANGAN DAN JENIS PERATURAN PERUNDANGAN YANG HARUS DIUNDANGKAN

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 45 berbunyi "Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkan dalam :

- Lembaran Negara Republik Indonesia;
- Berita Negara Republik Indonesia;
- Lembaran Daerah;
- Berita Daerah.

Apa yang dimaksud Lembaran Negara, Berita Negara, Lembaran Berita Daerah dan Berita Daerah?

Di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tidak didefinisikan secara jelas, tetapi dapat dijelaskan bahwa Lembaran Negara adalah lembaran resmi yang dikeluarkan sebagai tempat mengundangkan peraturan perundang-

undangan tertentu. Sedangkan Berita Negara adalah sarana tempat mengumumkan sesuatu produk perundang-undangan dan Lembaran Daerah adalah penerbitan resmi pemerintah daerah yang digunakan untuk mengundang peraturan daerah. Adapun Berita Daerah adalah penerbitan resmi pemerintah daerah yang digunakan untuk mengumumkan peraturan daerah.

Peraturan perundang-undangan apa saja yang harus diundangkan ?

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Pasal 46 berbunyi :

(1) Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi:

a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

b. Peraturan Pemerintah;

c. Peraturan Presiden mengenai:

(1) pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; dan

(2) Pernyataan keadaan bahaya.

d. Peraturan perundang-undangan lain yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara.

(2) Peraturan perundang-undangan lain yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Sedangkan penjelasan peraturan perundang-undangan ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara (TLN).

VI. PENYEBARLUASAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Bahwa penyebaran peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, ditujukan kepada masyarakat. Masyarakat disini adalah Lembaga Negara, Kementerian /Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah dan pihak terkait lainnya dan masyarakat di lingkungan non pemerintah lainnya.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui :

a. media cetak;

b. media elektronik; dan

c. cara lainnya (Sosialisasi dapat dilakukan sendiri-sendiri maupun bekerjasama dengan Menteri dan/atau lembaga terkait lain. Hal tersebut dilakukan dengan cara tatap muka atau dialog langsung berupa ceramah, workshop/seminar, pertemuan ilmiah, konferensi pers dan cara lainnya).

VII. PERMASALAHAN.

Dalam pengundangan dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang menjadi permasalahan dapat dilihat dari dua hal yaitu :

a. Aspek Teknis :

1. Bahwa dalam rangka pengundangan peraturan perundang-undangan permasalahan yang terjadi draft peraturan perundang-undangan yang sudah mendapat pengesahan dari DPR menjadi peraturan perundang-undangan, yang kemudian setelah mendapat pengesahan DPR. Lalu peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Kemudian *softcopy* peraturan perundang-undangan diberikan kepada Sekretariat Negara/Sekretariat Kabinet untuk dilakukan pengundangan. Ada kalanya peraturan perundang-undangan kurang diteliti dan diperiksa kembali oleh instansi/Departemen/Non Departemen sehingga terjadi kesalahan redaksional.
2. Dalam pengundangan peraturan perundang-undangan, proses yang lama adalah dalam hal penomoran dan penandatanganan

peraturan perundang-undangan sehingga keluarnya peraturan perundang-undangan tersebut menjadi lama.

3. Meski peraturan perundang-undangan tersebut sudah mendapat pengesahan, di masyarakat ada anggapan bahwa peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan itu maka pada saat itu berlakulah peraturan perundang-undangan tersebut padahal anggapan seperti itu salah.
4. Pengundangan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mestinya, seperti pengundangan Peraturan Menteri/Keputusan Menteri hal tersebut belum semua instansi/Departemen/Non Departemen melakukan pengundangan kepada Departemen Hukum dan HAM yang diberi kewenangan untuk menerima pengundangan tersebut.
5. Berkaitan dengan penyebarluasan kendala yang dihadapi masih kurang optimalnya Instansi/Departemen/Non Departemen melaksanakan sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan sehingga masyarakat belum mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dimaksud.

6. Dalam pengundangan dan penyebarluasan masih yang menjadi perdebatan, siapa sebenarnya yang lebih berwenang untuk mengundang dan menyebarkan peraturan perundang-undangan?. Kondisi sekarang ada dua lembaga yang berwenang yaitu Sekretariat Negara/Sekretariat Kabinet dan Departemen Hukum dan HAM.

b. Aspek Non Teknis :

1. Bahwa dalam pengundangan dan penyebarluasan diperlukan pula sumber daya manusia yang mengerti dan memahami pembentukan peraturan perundang-undangan, karena masalah pengundangan dan penyebarluasan tidak dapat dianggap sebagai hal yang mudah sebab perlu ketelitian dan kecermatan. Setiap produk peraturan perundang-undangan yang akan diterbitkan perlu diteliti dan dicermati kembali agar tidak terjadi permasalahan terhadap produk tersebut setelah dikeluarkan.
2. Dalam pengundangan peraturan perundang-undangan belum adanya sistem teknologi yang dapat mempercepat penyelesaian pengundangan, karena kondisi yang ada sekarang masih bersifat manual.

3. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan pun masih terkendala oleh prasarana dan sarana yang terbatas sehingga penyampaiannya menjadi kurang optimal juga, maka diperlukan perhatian dan dukungan yang kuat.

VIII. PENYELESAIAN MASALAH

1. Pengundangan peraturan perundang-undangan agar lebih meneliti dan mencermati kembali peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan tersebut. Hal ini untuk menghindari kesalahan yang terjadi sebelum peraturan perundang-undangan tersebut dikeluarkan. Proses pengundangan dipercepat agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat segera dikeluarkan.
2. Bahwa peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum tetap bila sudah diundangkan ke dalam Lembaran Negara/Lembaran Daerah/Tambahan Berita Negara/Berita Negara/Berita Daerah. Hal ini perlu disampaikan ke masyarakat luas bahwa suatu produk peraturan perundang-undangan tersebut berlaku bila telah dilakukan pengundangan.

3. Setiap produk peraturan perundang-undangan harus dilakukan pengundangan terlebih dahulu sebelum diterbitkan. Oleh karena itu setiap lembaga Departemen/Non Departemen/Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pengundangan. Bila tidak dilakukan maka peraturan perundang-undangan tersebut belum dapat diberlakukan. Hal ini penting dilakukan karena pengundangan merupakan salah satu proses dari pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Dalam pengundangan peraturan perundang-undangan seyogyanya ditunjuk satu lembaga khusus saja yang mengurus pengundangan tersebut. Hal ini untuk menghindari perdebatan siapa yang berwenang melakukan pengundangan. Dengan kondisi saat ini ada dua lembaga pengundangan justru menimbulkan polemik. Sehingga untuk menghemat waktu hanya diperlukan satu lembaga pengundangan.
5. Berkaitan dengan penyebaran peraturan perundang-undangan baik kepada masyarakat luas maupun di kalangan pemerintahan perlu didukung dengan prasarana dan sarana yang menunjang. Dengan demikian kegiatan penyebaran peraturan perundang-undangan lebih optimal, sehingga masyarakat maupun pemerintahan dapat mengerti dan memahami maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

6. Disamping itu sebagai penunjang terlaksananya pengundangan dan penyebaran adalah peningkatan dari sumber daya manusia serta perlu adanya suatu sistem teknologi yang dapat menunjang kegiatan dari pengundangan dan penyebaran peraturan perundang-undangan.

IX. PENUTUP

Pengundangan dan penyebaran merupakan proses manajemen dari rangkaian kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu suatu peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan atau ditetapkan baru dapat berlaku mengikat umum apabila peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Sedangkan penyebaran bertujuan agar masyarakat mengerti, dan memahami isi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan.

Dari uraian tersebut diatas, secara formal setiap orang dapat mengenali peraturan perundang-undangan agar tidak seorang pun berdalih tidak mengetahuinya, dan agar ketidaktahuan seseorang akan peraturan hukum sehingga dapat melaksanakan ketentuan dimaksud.***

Paksi Seto, SH, M.Hum, Biro Hukum Depnakertrans

DAFTAR KEPUSTAKAAN

1. H. Sosijdi Ranggawidjaja, "Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia", Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 1998.
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.
5. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.