

BAB II

**LAHIRNYA KEWENANGAN PUBLIKASI *ONLINE* PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

A. Kewenangan Publikasi *Online* Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

1. Sejarah Publikasi *Online* Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Berkaitan dengan penyebarluasan bila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa penyebarluasan menjadi salah satu proses dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Penyebarluasaan lebih dikenal dengan istilah publikasi dan atau sosialisasi.

Lebih lanjut Pasal 51 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Penyebarluasaan ini artinya setelah suatu

peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan baru dilakukan penyebarluasan.

Berbeda halnya dengan pengaturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penyebarluasan tidak hanya dilakukan setelah suatu peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan, tetapi dimulai sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Pasal 88 sampai dengan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang, menyebutkan:

Pasal 88

- (1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

Pasal 89

- (1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

- (3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Pasal 90

- (1) Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Penyebarluasan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 91

- (1) Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum sebagai terjemahan resmi.
- (2) Terjemahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan terjemahan resmi.

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur publikasi peraturan perundang-undangan melalui internet atau dalam peraturan itu diistilahkan dengan sistem informasi peraturan perundang-undangan berbasis internet. Perpres itu mengatur sistem informasi peraturan perundang-undangan yang disahkan atau ditetapkan oleh Presiden diselenggarakan oleh Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) huruf a Presiden Nomor

1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, untuk peraturan yang ditetapkan oleh Pimpinan Lembaga, Menteri, dan Kepala Daerah, penyelenggaraan sistem informasinya dilakukan oleh Sekretariat Lembaga, Sekretariat Menteri, dan Sekretariat Daerah sebagaimana hal ini diatur dalam Pasal 32 ayat (2) huruf b Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, untuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden, dan informasi lain secara *online* dilakukan oleh Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Di luar itu, penyelenggaraan sistem informasinya dilakukan oleh sekretariat lembaga atau institusi masing-masing yang mengeluarkan peraturan tersebut.

Perlu juga kita perhatikan ketentuan dalam Permenkumham Nomor M.01-HU.03.02 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Permenkumham itu, ditunjuk Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (DJPP) melalui situs djpp.depkumham.go.id sekarang ditjenpp.kemenkumham.go.id sebagai situs yang mempublikasikan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan sebagaimana hal ini

diatur dalam Pasal 14 Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Dua model publikasi tersebut semakin rumit dengan adanya sistem Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional (JDIHN). JDIHN yang dikoordinasikan oleh BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) diselenggarakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional. JDIHN beranggotakan biro hukum atau unit yang menangani dokumentasi hukum di lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah, perpustakaan hukum PTN (perguruan tinggi negeri) dan PTS (perguruan tinggi swasta). Kegiatannya adalah membuat sistem informasi hukum dalam bentuk website yang dikelola oleh anggota masing-masing. Naskah peraturan perundang-undangan termasuk dalam informasi yang disediakan.³⁸

Banyaknya sistem penyedia informasi peraturan perundang-undangan yang dikembangkan oleh pemerintah dan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan ini sebenarnya malah tidak efektif dan berpotensi menimbulkan permasalahan, terlebih lagi dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang

³⁸ M. Nur Skholihin, *Tumpang tindih Publikasi Online Peraturan Perundang-undangan*, <https://pshk.or.id/blog-id>, diakses tanggal 5 Desember 2018, pukul 10.21 WIB.

Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur seluruh proses legislasi di tingkat eksekutif baik pusat maupun daerah. Salah satu materi yang diatur mengenai penyebarluasan Undang-Undang secara elektronik oleh pemerintah. Perpres ini mengatur kewenangan penyebarluasan Undang-undang secara elektronik kepada tiga kementerian/lembaga yaitu Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sekretaris Negara dan Kementerian/Lembaga Pemrakarsa. Sebagaimana diatur dalam Pasal 176 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Penyebarluasan Undang-Undang oleh Pemerintah dilakukan oleh: (a) menteri; (b) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara; dan/atau (c) menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang memprakarsai Rancangan Undang-Undang.”

Selanjutnya, ketentuan penyebarluasan Undang-Undang melalui media elektronik dengan penyelenggaraan sistem informasi peraturan perundang-undangan oleh Menteri dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disebut Menteri adalah Menteri yang mengurus penyelenggaraan urusan pemerintah di bidang hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 177 ayat (1) huruf a

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur sebagai berikut: “Penyebarluasan Undang-Undang oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 176 huruf a Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dilakukan melalui media elektronik yang mudah diakses masyarakat yang dilakukan dengan menyelenggarakan sistem informasi Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.” Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Pasal 178 huruf a dan Pasal 179 huruf b Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian yang memprakarsasi rancangan Undang-undang.

Penyebarluasan Undang-Undang secara elektronik dilakukan melalui media elektronik yang mudah diakses oleh masyarakat dengan menyelenggarakan sistem informasi peraturan perundang-undangan di tiga kementerian/lembaga tersebut, salah satunya melalui internet. Bentuk media elektronik lainnya adalah televisi dan radio. Pengaturan penyebarluasan Undang-Undang ini juga berlaku secara *mutatis mutandis*

(dengan perubahan-perubahan yang diperlukan) bagi Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 180 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi kewenangan kepada Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Negara, dan Kementerian/Lembaga pemrakarsa untuk menyebarluaskan Undang-Undang. Penyebarluasan melalui internet ini biasanya dilakukan melalui website masing-masing lembaga. Penyebarluasan oleh Kementerian Hukum dan HAM dilakukan melalui situs Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/database-peraturan.html>).

Kementerian Sekretaris Negara dan Kementerian/Lembaga menyebarluaskan undang-undang dengan menempakan fitur produk hukum dalam website masing-masing.

2. Publikasi Peraturan Perundang-undangan Sebagai Langkah Penting Dalam Proses Legislasi Setelah Pengundangan

a. Publikasi dan Sosialisasi

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa DPR dan pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Pemerintah sebagaimana yang dimaksud adalah Menteri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara; dan/atau menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang memprakarsai Rancangan Undang-Undang.³⁹ Sebagaimana diatur dalam Pasal 170 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa “penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, hingga pengundangan Undang-Undang.”

Kembali ditegaskan dalam Pasal 170 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa “penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.” Publikasi peraturan

³⁹ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 130.

perundang-undangan ini dimaksudkan pula agar masyarakat mengerti dan memahami maksud-maksud yang terkandung didalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Masyarakat yang dimaksud adalah Lembaga Negara, Kementrian/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah dan pihak terkait lainnya dan masyarakat di lingkungan non pemerintah lainnya.⁴⁰

Sosialisasi adalah sebuah proses penanaman atau transfer kebiasaan atau nilai dan aturan dari satu generasi ke generasi lainnya dalam sebuah kelompok atau masyarakat. Sejumlah sosiolog menyebut sosialisasi sebagai teori mengenai peranan. Karena dalam proses sosialisasi diajarkan peran-peran dan aturan-aturan yang harus dijalankan oleh individu.⁴¹

Berdasarkan Pasal 171 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa “penyebarluasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 170 dilakukan melalui (a) media elektronik; (b) media cetak, (c) forum tatap muka atau dialog langsung, dan/atau (d) jaringan dokumentasi dan informasi hukum.” Cara tatap muka atau dialog langsung, berupa ceramah,

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 134.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 135.

workshop/seminar, pertemuan ilmiah, konferensi pers dan melalui situs web Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dapat diakses melalui www.djpp.depukumham.go.id dan lainnya.⁴²

b. Berlakunya Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain didalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penentuan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak sama dengan tanggal pengundangannya, dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, jika tidak ditentukan lain disebut atau tidak disebut mengenai mulai berlakunya suatu ketentuan undang-undang, maka secara otomatis undang-undang itu berlaku mengikat untuk umum sejak tanggal diundangkan.⁴³

Undang-undang adalah suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara. Undang-undang itu sendiri mempunyai dua arti yakni:⁴⁴

1) Undang-undang dalam arti formal

⁴² Ahmad Yani, *op.cit*, hlm. 136.

⁴³ Jimly Asshidiqie, *op.cit*, hlm. 309.

⁴⁴ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 46.

Setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara pembuatannya, misalnya dibuat oleh Pemerintah bersama-sama dengan Presiden.

2) Undang-undang dalam arti materil

Setiap keputusan Pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk.

Syarat mutlak berlakunya sebuah undang-undang ialah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia. Tanggal mulai berlakunya suatu Undang-Undang menurut tanggal yang ditentukan dalam Undang-Undang itu sendiri, jika tanggal berlakunya itu tidak disebutkan dalam Undang-Undang maka Undang-Undang itu mulai berlaku 30 hari setelah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia untuk Jawa dan Madura, dan untuk daerah-daerah lainnya baru berlaku 100 hari setelah diundangkan dalam Lembaran negara. Setelah syarat tersebut dipenuhi maka berlakulah suatu fiksi hukum.⁴⁵

Ketika suatu Undang-Undang berlaku maka adakalanya suatu Undang-Undang itu tidak berlaku lagi, jadi suatu Undang-Undang itu tidak berlaku lagi jika.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 47.

⁴⁶ C.S.T. Kansil, *loc.cit.*

- 1) Jangka waktu berlaku telah ditentukan oleh Undang-Undang itu sudah lampau.
- 2) Keadaan atau hal yang mana Undang-Undang itu diadakan sudah tidak ada lagi.
- 3) Undang-Undang itu dengan tegas dicabut oleh instansi yang membuat atau instansi yang lebih tinggi.
- 4) Telah diadakannya Undang-Undang baru yang isinya bertentangan dengan Undang-Undang yang dulu berlaku.

B. Penelitian Hukum Dalam Kewenangan Publikasi *Online* Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

1. Teori Umum Publikasi Peraturan Perundang-undangan

a. Teori Fiksi Hukum

Teori fiksi hukum beranggapan bahwa begitu suatu norma hukum diberlakukan, maka pada saat itu pula setiap orang dianggap tahu hukum. Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum.⁴⁷ Dalam peraturan perundang-undangan nasional, teori fiksi hukum diimplementasikan sebagai bagian dari substansi yang mengatur tentang pengundangan yaitu dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan

⁴⁷ Jimly Asshidiqqie, *Peran Advokat dalam Penegakan Hukum, Orasi Hukum pada acara Pelantikan DPP IPHI Masa Bakti 2007-2012*, Konpres, Bandung, 2008, hlm. 2-3.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Bab VIII mengenai penyebarluasan.

Teori fiksi hukum yang semula mengasumsikan bahwa pengundangan peraturan mempunyai kekuatan mengikat, telah menjadi ketentuan yuridis yang mengikat setiap orang untuk mengakui eksistensi peraturan tersebut. Dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut, pengundangan peraturan seolah-olah tidak memperdulikan masyarakat akan mampu mengakses peraturan tersebut atau tidak, dan masyarakat menerima peraturan itu atau tidak.

Tujuan sebuah pengundangan dan penyebarluasan ialah agar secara formal setiap orang dapat dianggap mengenali peraturan negara agar tidak seorangpun berdalih tidak mengetahuinya dan agar ketidaktahuan seseorang akan hukum tersebut tidak memaafkannya.⁴⁸ Dengan kata lain setiap orang dianggap tahu tentang hukum (teori fiksi hukum). Perkembangan hukum saat ini tidak hanya terletak pada Undang-Undang tidak pula pada ilmu hukum ataupun juga pada putusan hakim tetapi pada masyarakat itu sendiri. Eugen Ehrlich menganjurkan

⁴⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm. 257.

agar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan pembaruan hukum melalui perundang-undangan dengan kesadaran.

Untuk memerhatikan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan-kenyataan tersebut dinamakan "*living law and just law*" yang merupakan "*inner order*" daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup didalamnya. Jika seseorang yang tinggal di pedusunan dan awan akan teknologi melakukan pembakaran hutan dan tiba-tiba polisi menangkapnya dengan tuduhan pembakaran hutan liar padahal dia sama sekali tidak mengetahui tentang hukum ataupun Undang-Undang yang berlaku dan kemudian asas fiksi hukum dipakai sebagai alat untuk menahan warga dusun tersebut bukankah hal demikian bertentangan dengan rasa keadilan yaitu tujuan penegakan hukum itu sendiri.

Menurut teori penegakan hukum inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan antara yang ada didalam kaidah-kaidah sejumlah peraturan perundang-undangan terhadap penciptaan pemeliharaan dan mempertahankan kedamaian dalam mempertahankan hidup, pokok dalam penegakan hukum adalah terletak pada hukum itu sendiri (peraturan perundang-undangan), penegakan hukumnya sarana

dan fasilitas yang mendukung masyarakat dimana hukum itu diberlakukan dan budaya hukum masyarakatnya.⁴⁹

Budaya hukum masyarakat tidak dapat dipisahkan dari intensitas disseminasi dan penyuluhan yang dilakukan para penyelenggara negara kepada masyarakat. Setiap penyelenggara negara berkewajiban memberikan penyuluhan hukum sebagai bagian dari proses edukasi dan pembudayaan hukum. Dengan kata lain, fiksi hukum harus didukung dengan sosialisasi hukum secara memadai.

Fiksi hukum adalah asas yang menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Semua orang dianggap tahu hukum, tak terkecuali petani yang tak lulus sekolah dasar, atau warga yang tinggal di pedalaman. Dalam bahasa latin dikenal pula *adagium ignorantia jurist non excusat*, ketidaktahuan hukum tidak bisa dimaafkan. Seseorang tidak bisa mengelak dari jeratan hukum dengan berdalih belum atau tidak mengetahui adanya hukum dan peraturan perundang-undangan tertentu. Fiksi hukum sejatinya membawa konsekuensi bagi pemerintah. Setiap aparat pemerintah berkewajiban menyampaikan adanya hukum atau peraturan tertentu kepada masyarakat melalui publikasi *online* peraturan perundang-undangan.

⁴⁹ Sabian Utsman, *Dasar-dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 373.

b. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁵⁰ Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun berbeda redaksi, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang sama.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid A. Attamimi cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- 1) Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a) asas tujuan yang jelas;
 - b) asas perlunya pengaturan;
 - c) asas organ/lembaga yang tepat;
 - d) asas materi muatan yang tepat;
 - e) asas dapat dilaksanakan; dan
 - f) asas dapat dikenali.

⁵⁰ Maria Farida, *op.cit*, hlm. 252.

- 2) Asas-asas material, dengan perincian:
 - a) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b) asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - d) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.⁵¹

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan juga asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁵²

- 1) asas kejelasan tujuan;
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) dapat dilaksanakan;
- 5) kedayagunaan dan kedayahsilgunaan yang tepat;
- 6) kejelasan rumusan; dan
- 7) keterbukaan.

⁵¹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pangaturan dalam kurun waktu Pelita I - Pelita IV)*, disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990, hlm. 344-345.

⁵² Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang*, Konpres, Jakarta, 2006, hlm. 201.

Pada hakikatnya asas peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku. Dengan demikian dari segi pembentukan aturan hukum misalnya pembentukan undang-undang asas-asas tersebut haruslah menjadi pedoman dalam perancangan undang-undang.⁵³

Dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik dan patut tersebut, dapat diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pengertian dan Bentuk Publikasi Peraturan Perundang-undangan

a. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum, maksudnya yaitu tidak mengidentifikasi individu tertentu sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.⁵⁴

⁵³ Yuliandri, *op.cit*, hlm. 166.

⁵⁴ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 37-38.

Proses akhir dari pembuatan peraturan perundang-undangan adalah pengundangan dan penyebarluasan, pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Maksudnya agar setiap orang dapat mengetahui peraturan perundang-undangan, pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia.⁵⁵

Pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi:

- 1) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 2) Peraturan Pemerintah;
- 3) Peraturan Presiden;
- 4) Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam lembaran negara republik Indonesia. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang ada penjelasannya, maka

⁵⁵ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 119.

pengundangannya ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.⁵⁶

Adapun tata cara pengundangan peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

- 1) Naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan dalam lembaran negara republik Indonesia, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia wajib disampaikan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan disertai dengan tiga naskah asli dan satu *softcopy*.
- 2) Penyampaian dilakukan oleh pejabat yang berwenang dari instansi yang bersangkutan atau petugas yang ditunjuk disertai surat penghantar untuk diundangkan.
- 3) Pengundangan dilakukan dengan memberikan Nomor dan tahun pada lembaran negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia dan memberi Nomor pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 120.

- 4) Naskah Peraturan Perundang-undangan yang telah ditandatangani oleh Menteri Hukum dan HAM selanjutnya disampaikan kepada instansi pemohon dua naskah asli dan satu untuk Direktorat Jenderal Perundang-undangan.
- 5) Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia dalam bentuk lembaran lepas dilakukan dalam jangka waktu empat belas hari terhitung sejak tanggal peraturan perundang-undangan diundangkan.
- 6) Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia dalam bentuk Himpunan dilakukan pada akhir tahun.⁵⁷

b. Bentuk Publikasi Peraturan Perundang-undangan

Dasar hukum pelaksanaan publikasi peraturan perundang-undangan mengacu kepada Pasal 170 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 134.

“Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga pengundangan Undang-Undang.”

Begitu juga yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan Pasal 85 Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, pun penyebarluasannya diatur dalam Pasal 88 sampai dengan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.

Publikasi peraturan perundang-undangan itu juga sejalan dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01-HU.03.02 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan menyelenggarakan fungsi pelayanan hukum, pengembangan budaya hukum dan pemberian informasi hukum, serata penyuluhan hukum dan disseminasi hak asasi manusia.

Mengacu pada Pasal 171 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa tata cara penyebarluasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 170 dilakukan melalui:

1) Media Elektronik

Dalam langkah penyebarluasan melalui media elektronik lembaga pemerintahan menyebarluaskan melalui televisi, radio, dan/atau internet dengan menyelenggarakan sistem informasi Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 171 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2) Media Cetak

Penyebarluasaan melalui media cetak dilakukan dengan menyebarluaskan: naskah rancangan Prolegnas, Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, lembaran lepas; atau himpunan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan/atau Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 171 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan

Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3) Forum Tatap Muka atau Dialog Langsung

Dalam rangka penyebarluasan Lembaga Pemerintahan/Kementrian Hukum dan HAM sebagai salah satu lembaga pemerintah yang berperan dalam penyebarluasan peraturan perundang-undangan dapat melakukan dengan cara uji publik, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan ilmiah lainnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 171 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4) Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum

Dalam rangka penyebarluasan dibentuklah Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) yang dikoordinasikan oleh BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) diselenggarakan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Nasional. JDIHN beranggotakan biro hukum atau unit yang menangani dokumentasi hukum di lembaga negara, pemerintah pusat dan daerah, perpustakaan

hukum PTN (perguruan tinggi negeri) dan PTS (perguruan tinggi swasta). Kegiatannya adalah membuat sistem informasi hukum dalam bentuk website yang dikelola oleh anggota masing-masing. Naskah peraturan perundang-undangan termasuk dalam informasi yang disediakan.⁵⁸

Dengan berbagai cara pemerintah dalam upaya penyebaran peraturan perundang-undangan diharapkan semua lapisan masyarakat mengetahui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terciptalah masyarakat sadar hukum serta tidak terjadi lagi pelanggaran hukum, namun demikian masih banyak anggota masyarakat yang belum memahami dan mengetahui tentang hukum maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁸ M. Nur Skholohin, *Tumpang tindih Publikasi Online Peraturan Perundang-undangan*, <https://pshk.or.id/blog-id>, diakses tanggal 5 Desember 2018, pukul 10.21 WIB.