

**ANALISIS YURIDIS MEKANISME PENGUNDANGAN PERATURAN  
DAERAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU****Miftah Farid\*****Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kepulauan Riau*****Abstract***

*A statutory regulation starts to apply and has binding power on the date of promulgation. Enactment is intended to fulfill the formal requirements of a law and to fulfill the principle of legal fiction that everyone is considered to know the law. The enactment of the Provincial Regulation is the authority of the Provincial Regional Secretary whose mechanism of enactment is carried out by the Legal Bureau of the Regional Secretariat of the Riau Islands Province. However, the implementation of the promulgation mechanism carried out by the Legal Bureau of the Regional Secretariat of Riau Islands Province is different from the guidelines set out in the Minister of Home Affairs Regulation No. 80 of 2015 in addition to the disharmony between the laws and regulations relating to enactment. The method used in this research is normative juridical method with qualitative juridical data analysis method. The implementation of the enactment mechanism carried out by The Legal Bureau of the Regional Secretariat of the Riau Islands Province is still not in accordance with the Minister of Home Affairs Regulation No. 80 of 2015 in addition to the need for legal rules governing the mechanism of enactment in more detail and clearness.*

**Keywords:** *Promulgation, Power of Conduct, Bonding Power.*

**Abstrak**

Suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan. Pengundangan dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan formil suatu peraturan perundang-undangan serta untuk memenuhi asas fiksi hukum bahwa semua orang dianggap tahu hukum. Pengundangan Peraturan Daerah Provinsi merupakan kewenangan Sekretaris Daerah Provinsi yang mekanismenya dilakukan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau. Namun pelaksanaan mekanismenya yang dilakukan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau berbeda dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 disamping juga ada ketidakharmonisan antara Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pengundangan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan metode analisis data yuridis kualitatif. Pelaksanaan mekanismenya yang dilakukan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau masih tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 disamping perlunya aturan hukum yang mengatur mekanismenya secara lebih rinci dan jelas.

**Kata kunci:** *Pengundangan, Daya Laku, Daya Ikat.*

---

\* Alamat Korespondensi: [farid.miftah1988@gmail.com](mailto:farid.miftah1988@gmail.com)

## A. Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia adalah negara hukum, bunyi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan penegasan mengenai konsep negara hukum yang dianut oleh negara kita atau kita kenal dengan istilah *Rechtsstaat*. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, konsep negara hukum dimuat dalam penjelasan UUD 1945.<sup>2</sup> Penegasan ini memberikan konsekuensi bagi Negara Indonesia untuk menempatkan atau memposisikan hukum sebagai panglima dalam segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan.

Implementasi dari konsep negara hukum yang demikian dituangkan dalam bentuk suatu sistem peraturan perundang-undangan. Sehingga kedudukan peraturan perundang-undangan disini menjadi sangat penting dan strategis dalam rangka mencapai tujuan negara. Selain itu peraturan perundang-undangan juga dibutuhkan agar penyelenggaraan negara berjalan sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah dan rakyat yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik pada tingkat pusat maupun daerah. Serta menjaga penyelenggara negara tidak bertindak secara sewenang-wenang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan proses pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan disini merupakan suatu sistem yang terhubung dan tidak dapat dipisahkan sebab setiap norma hukum agar dapat berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai sebuah peraturan perundang-undangan haruslah melewati seluruh tahapan tersebut.

Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan kita telah dibuat dengan tahapan yang panjang. Dengan tahapan yang panjang tersebut sejatinya telah mengkomodifikasi proses pembentukan yang komprehensif sehingga dari proses tersebut semestinya produk peraturan yang dihasilkan jauh dari ketidaksempurnaan.<sup>3</sup>

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara garis besar terbagi dalam 5 (lima) tahapan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, namun secara yuridis formal suatu peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan hukum mengikat apabila dilakukan pengundangan (*promulgation*). Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak atau belum diundangkan maka peraturan perundang-undangan tersebut tidak atau belum memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu tahapan pengundangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting, karena tahapan pengundangan menjadi dasar kekuatan hukum mengikat dan berlakunya suatu aturan hukum.

---

<sup>1</sup> Menurut Jimly Asshidiqie, dalam makalahnya yang berjudul Struktur Kelambagaan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

<sup>3</sup> Andi Yuliani, *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 04, Desember 2017, Hal. 430.

Pasal 86 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa: (1) *Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (2) Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah dan (3) Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.*

Selanjutnya dalam Pasal 121 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan bahwa "*Pengundangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pemberitahuan secara resmi suatu perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat*". Dalam pasal ini dapat dipahami bahwa daya ikat suatu peraturan perundang-undangan kepada masyarakat terletak pada proses pengundangan dari peraturan perundang-undangan tersebut bukan pada saat pengesahan/penetapan suatu peraturan perundang-undangan, sebab meskipun suatu peraturan perundang-undangan sudah berlaku, namun sebelum dilakukan pengundangan maka peraturan perundang-undangan tersebut belum mengikat.

Sebagai akibat pengimplementasian teori pengundangan dan asas fiksi hukum ini, memberikan suatu pemahaman dimasyarakat, bahwa semua orang dianggap tahu hukum,<sup>4</sup> meskipun pada kenyataannya tidak ada orang yang tahu semua peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk mensosialisasikan setiap peraturan perundang-undangan kepada setiap orang.

Lebih lanjut pengundangan suatu peraturan perundang-undangan merupakan salah satu hal yang esensi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik "*asas dapat dilaksanakan*" menjelaskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik hendaknya dapat dilaksanakan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Dalam hal materi muatan, peraturan perundang-undangan salah satunya harus memenuhi "*asas ketertiban dan kepastian hukum*", asas ini menghendaki setiap materi muatan yang terkandung dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dimasyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Pengundangan peraturan perundang-undangan juga dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat akan aturan-aturan hukum apa saja yang mengikat bagi mereka.

Dengan melihat latar belakang tersebut maka rumusan masalah pada jurnal ini adalah mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengundangan dan pelaksanaan mekanisme pengundangan peraturan daerah di Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau serta solusi dalam penyelesaiannya.

---

<sup>4</sup>Astim Riyanto, *Notifikasi Hukum Konstitusi Melalui Pendidikan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38 No. 1 Januari-Maret 2008, Hal. 78.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yaitu suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Berdasarkan tipologinya maka penelitian hukum dapat dibagi menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Sedangkan penelitian hukum empiris mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis) dan efektifitas hukum.

Penelitian ini dilakukan untuk meneliti mekanisme pengundangan peraturan daerah provinsi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan mekanisme pengundangan. Lebih lanjut, penelitian ini untuk melihat sejauh mana asas fiksi hukum diimplementasikan dalam Peraturan Perundang-undangan dan pelaksanaannya di lapangan dan melihat sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai pengundangan. Oleh karena itu peneliti menggunakan penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan yuridis normatif. Yuridis Normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Pendekatan Yuridis Normatif ditujukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengundangan peraturan daerah dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. penelitian ini melihat sejauh mana hukum positif tertulis yang ada sinkron atau serasi satu sama lainnya. Selain itu juga meneliti sejauh mana peraturan hukum tersebut diterapkan pada kenyataan dilapangan. peneliti memilih jenis penelitian ini karena peneliti melihat kesenjangan aturan hukum yang dikehendaki (*Das Sollen*) dengan realita yang terjadi (*Das Sein*) pada mekanisme pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau.

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan beberapa tahap penelitian sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996, Hal. 52.

- 1) Peneliti membandingkan antara Peraturan Perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya terkait proses pengundangan peraturan daerah; dan
- 2) Penelitian dilapangan tempat dilaksanakannya pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau oleh Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Berkenaan Dengan Pengundangan Dalam Sistem Hukum Indonesia

Pembahasan sistem pengundangan peraturan perundang-undangan di Indonesia sejalan dan tidak dapat dipisahkan dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejak zaman hindia belanda kita telah mengenal istilah *Staatsblad* untuk Lembaran Negara dan *Staatscourant* untuk Berita Negara. Dalam *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* disingkat AB, Pasal 1 menyebutkan bahwa: “Ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Raja atau oleh Gouverneur Generaal atas namanya, berlaku sebagai undang-undangan di Indonesia, setelah diumumkan dalam bentuk yang ditetapkan dalam peraturan tentang kebijaksanaan Pemerintah.”<sup>6</sup>

Menurut L.J. van Apeldoorn, jika undang-undang diberikan oleh Raja dan Staten Generaal, maka ia mempunyai kekuatan undang-undang, tetapi belum mempunyai kekuatan mengikat. Untuk mengikat, undang-undang harus dikeluarkan atau diundangkan.<sup>7</sup>

Terdapat beberapa istilah yang digunakan untuk menyebutkan penempatan peraturan perundang-undangan yang sudah disahkan atau ditetapkan kedalam naskah resmi negara. Istilah yang digunakan antara lain adalah istilah pengundangan atau *Akondiging* (Belanda) atau *Promulgation* (Inggris).<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan istilah “pengundangan” bukan “pengumuman” atau “publikasi”. Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan definisi pengundangan sebagai berikut: “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, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah”.

Pengundangan yang dimaksud disini dalam arti formil yaitu 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, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah sebagai persyaratan formil dari suatu peraturan perundang-undangan.

Tujuan pengundangan adalah agar secara formil setiap orang dapat dianggap mengenali peraturan negara (*een ieder wordt geacht de wet te kennen*),

<sup>6</sup> <http://hukum.unsrat.ac.id/uu/ab.htm>

<sup>7</sup> Appeldoorn, L.J., *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993, Hal. 86.

<sup>8</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998, Hal. 176.

agar tidak seorang pun beralih tidak mengetahuinya (*opdat niemand hiervan onwetendheid voorwende*), dan agar ketidaktahuan seseorang akan peraturan hukum tersebut tidak memaafkannya (*ignorantia iuris neminem excusat*).<sup>9</sup>

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam hal penempatannya dibagi berdasarkan jenis dari peraturan perundang-undangannya. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi: Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara. Sementara itu, untuk penjelasan peraturan perundang-undangan diatas ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Peraturan Menteri, Peraturan Badan, Peraturan Lembaga atau Komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang, ataupun berdasarkan kewenangan. Sementara itu, untuk penjelasan peraturan perundang-undangan di atas ditempatkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Penjelasan Peraturan Daerah diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Daerah adalah Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Untuk lebih jelas dalam dilihat gambar berikut.

Lembaran Negara RI	Tambahan Lembaran Negara RI	Berita Negara RI	Tambahan Berita Negara RI	Lembaran Daerah	Tambahan Lembaran Daerah	Berita Daerah
UU/Perpu	Penjelasan UU	Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, KY	Penjelasan Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, KY.	Peraturan Daerah Provinsi	Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi	Peraturan Gubernur atau Bupati/Walikota
PP	Penjelasan PP	Peraturan Menteri	Penjelasan Peraturan Menteri	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Peraturan DPRD
Perpres	Penjelasan Perpres	Peraturan Badan	Penjelasan Peraturan Badan			Peraturan Bersama Kepala Daerah
Peraturan Perundang-undangan lain	Penjelasan Peraturan Perundang-undangan lain	Peraturan Lembaga atau Komisi	Penjelasan Peraturan Lembaga atau Komisi			

**Tabel Pengundangan**

Mekanisme pengundangan diatur secara lebih rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

<sup>9</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah dalam seminar diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, tanggal 19-20 Oktober 1988.



Tahun 2015 untuk pengundangan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Jika dibandingkan antara keduanya, mekanisme pengundangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 terdapat perbedaan. Autentifikasi perda menurut Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dilaksanakan setelah dilakukan pengundangan terhadap peraturan daerah tersebut. Sementara itu menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, autentifikasi dilaksanakan setelah peraturan daerah tersebut ditandatangani dan diberikan penomoran. Perbedaan urutan autentifikasi suatu peraturan daerah menunjukkan ada perbedaan pemahaman dalam melihat suatu peraturan daerah dipandang telah berlaku secara sah dan mengikat kepada masyarakat.

Autentifikasi seyogyanya dilakukan untuk mengecek atau membuktikan apakah sesuatu data atau informasi tersebut telah sesuai dengan aslinya, sehingga ketika suatu peraturan daerah akan diautentifikasi maka terlebih dahulu peraturan daerah tersebut telah sempurna sebagai suatu aturan hukum, yakni telah terpenuhi syarat formil suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga, seyogyanya proses autentifikasi hanya dapat dilakukan jika peraturan daerah telah dilakukan tahapan pengundangan.

Perbedaan ini, memberikan kesan bahwa produk hukum daerah telah berlaku dan mengikat jika telah diberikan penomoran dan penandatanganan. Sebab jika dipahami pemberian penomoran dan penandatanganan pada peraturan daerah dipandang sebagai pengundangan, maka tidak sesuai dengan definisi dari pengundangan itu sendiri sebagai 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, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terdapat ketidakharmonisan antara Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, meskipun secara hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan peraturan presiden lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan menteri.

Ketidakharmisan ini sangat bertentangan dengan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yakni Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

## **2. Kesesuaian Mekanisme Pengundangan Peraturan Daerah Dengan Aturan Hukum**

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Kepala Sub Bagian Penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau, adalah sebagai berikut:

- 1) Pemrakarsa menyampaikan rancangan peraturan daerah bersama naskah akademik kepada Biro Hukum;

- 2) Rancangan peraturan daerah disampaikan kepada DPRD untuk dilakukan penjadwalan pembahasan dan pembentukan panitia khusus.
- 3) Hasil finalisasi di DPRD setelah disesuaikan dengan fasilitasi harmonisasi dengan Kementerian Dalam Negeri;
- 4) Hasil penyesuaian dengan fasilitasi Kementerian Dalam Negeri disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dimintakan nomor register;
- 5) Setelah nomor register diberikan, selanjutnya disampaikan kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah dengan pamarafan dan cap koordinasi oleh Kepala Biro Hukum, Perangkat Daerah Pemrakarsa, Asisten dan Sekretrais Daerah;
- 6) Setelah ditandatangani oleh Gubernur, peraturan daerah disampaikan kepada Sekretaris Daerah;
- 7) Sekretaris Daerah menandatangani naskah asli peraturan daerah, dan disampaikan kepada Kepala Biro Hukum;
- 8) Kepala Biro Hukum memberikan penomoran peraturan daerah; dan
- 9) Selanjutnya dilakukan penggandaan dan pendistribusian kepada Perangkat Daerah terkait.

Disamping kewajiban untuk melakukan pengundangan sebagai persyaratan formil suatu aturan dapat berlaku dan mengikat masyarakat. Secara materiil, peraturan perundang-undangan juga harus dilakukan penyebarluasan dengan maksud agar masyarakat memahami isi dan maksud dari peraturan daerah yang telah diundangkan ini.

Penyebarluasan peraturan daerah ini dilakukan dengan cara memberikan sosialisasi secara langsung, juga melalui media iklan seperti baliho dan spanduk di jalan-jalan dan tempat keramaian. Tanggungjawab penyebarluasan ini tidak hanya dimiliki oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah, tetapi juga dilakukan oleh SKPD terkait. Disamping itu, penyebarluasan peraturan daerah juga dilakukan melalui penginputan kedalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Provinsi Kepulauan Riau, namun dalam pelaksanaannya peinputan perda dalam JDIH tidak dilakukan tepat waktu (*real time*) akibatnya masyarakat tidak mengetahui hukum secara tepat waktu begitu setelah diundangkan.

Jika dibandingkan dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 maka terdapat beberapa perbedaan dalam pelaksanaannya. Yakni antar *das sein* (kenyataan yang terjadi dilapangan) dan *das solen* (Aturan hukum yang seharusnya) terdapat perbedaan.

#### **a. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014**

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 merupakan salah satu acuan dalam melaksanakan mekanisme pengundangan peraturan daerah provinsi. Oleh karena itu peneliti membandingkan antara kenyataan yang terjadi dilapangan dengan aturan yang berlaku menurut Peraturan Presiden ini. Meskipun berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat di Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau, bahwa pemerintah provinsi mengacu pada Peraturan



Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara umum.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengaturan mengenai pengundangan peraturan daerah, namun pengaturan tersebut masih bersifat umum, sehingga masih dapat disesuaikan dengan keadaan masing-masing daerah. Pada intinya pemerintah daerah dalam melaksanakan mekanisme pengundangan harus berdasarkan pada peraturan presiden ini dan untuk hal-hal yang belum diatur dapat disesuaikan selama tidak bertentangan dengan peraturan presiden ini.

Dibandingkan dengan pelaksanaan yang dilaksanakan oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau (Biro Hukum), ketentuan Pasal 156 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden yang menyebutkan bahwa: "*Sekretaris Daerah Provinsi mengundang Peraturan Daerah Provinsi dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah*" dan "*Sekretaris Daerah Provinsi menandatangani pengundangan Peraturan Daerah Provinsi dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Daerah Provinsi tersebut.*", ini sesuai dengan pelaksanaannya di Biro Hukum.

Namun, ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan (4) yang menyebutkan bahwa: "*Penandatanganan Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dibuat dalam rangkap 4 (empat)*" dan "*Pendokumentasian naskah asli Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disimpan oleh: a. DPRD; b. Sekretaris Daerah; c. biro hukum Provinsi berupa minute; dan d. Pemrakarsa.*" belum dilaksanakan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, setelah penandatanganan oleh Sekretaris daerah, maka Biro Hukum mencetak Peraturan Daerah yang telah diundangkan dan mendistribusikan kepada SKPD terkait.

Terdapat perbedaan mekanisme pengundangan di sini, seharusnya ada pendokumentasian naskah asli peraturan daerah, yang disimpan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, Biro Hukum berupa minute, dan SKPD Pemrakarsa. Yang didokumentasikan adalah naskah asli, bukan hasil cetakan perda oleh Biro Hukum. Biro hukum dapat melakukan penyesuaian mekanisme pengundangan sesuai dengan keadaan daerahnya namun tanpa mengurangi norma yang diperintahkan oleh peraturan presiden. Pendokumentasian naskah asli ini dimaksudkan sebagai jaminan bahwa perda yang sampai kepada masyarakat adalah sesuai dengan yang telah disepakati antara Kepala Daerah dengan DPRD. Selanjutnya, pendokumentasian disimpan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, biro hukum dan Pemrakarsa, sebagai pemangku kepentingan.

#### **b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015**

Meskipun berdasarkan hasil wawancara dengan Biro Hukum yang menyebutkan bahwa dasar acuan bagi pelaksanaan mekanisme pengundangan di Provinsi Kepulauan Riau adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat perbedaan. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini memuat materi yang lebih terperinci terkait teknis pengundangan dibandingkan dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

Dalam pelaksanaannya di Biro Hukum, tidak melaksanakan pendokumentasian naskah asli peraturan daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 109 ayat (1), yang menyebutkan bahwa: *“Penandangtanganan Perda atau nama lainnya dibuat dalam rangkap 4 (empat)”*, selanjutnya dalam pasal yang sama ayat (2) menyebutkan bahwa, *“pendokumentasian naskah asli perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh: a. DPRD, b. Sekretaris Daerah, c. perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota berupa minute, dan d. perangkat daerah pemrakarsa.”* Aturan berkenaan pendokumentasi naskah asli ini, juga terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 namun pada pelaksanaan yang terjadi di lapangan tidak demikian.

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 123 ayat (3) yang menyatakan bahwa, *“Perda, perkada, PB KDH dan Peraturan DPRD Provinsi yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri”*. Ketentuan pasal ini memberikan kewajiban kepada pemerintah daerah dalam hal ini yang dimaksud adalah Biro Hukum selaku yang diberi melakukan mekanisme pengundangan untuk menyampaikan kepada Menteri Dalam Negeri Perda yang telah diundangkan. Namun, dalam pelaksanaannya Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau tidak menyapaikan perda yang telah diundangkan tersebut kepada Menteri Dalam Negeri.

Setelah peraturan daerah diundangkan maka dikenal adanya penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah. kewajiban penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah ini tidak hanya dibebankan kepada Biro Hukum tetapi juga kepada DPRD, berdasarkan ketentuan Pasal 127 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa: *“(1) Penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah di lingkungan pemerintah daerah yang membidangi hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota dengan perangkat daerah pemrakarsa; (2) Penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah di lingkungan DPRD dilakukan oleh Sekretaris DPRD”*. Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan Biro Hukum menyebutkan bahwa tanggung jawab penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah ini dilaksanakan oleh Biro Hukum sendiri, sementara DPRD tidak melakukan penggandaan dan pendistribusian, hanya sebatas penyebarluasan atau sosialisasi. Hal ini berbeda dengan aturan hukum yang seharusnya berlaku, sebab Peraturan Menteri Dalam Negeri telah mengaturnya.

Mekanisme pengundangan hendaknya dipahami sebagai suatu proses yang penting dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Teori Pengundangan Hukum (*Legal Promulgation Theory*) yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan secara yuridis formal mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila diundangkan atau diumumkan. Oleh karena demikian, mekanisme pengundangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait baik itu Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 wajib dipatuhi dan dijalankan oleh setiap pejabat yang diberikan wewenang untuk melakukan pengundangan. Disamping itu, pengundangan peraturan perundang-undangan penting sebagai dasar berlaku dan mengikatnya suatu peraturan

perundang-undangan, sehingga jika pengundangan tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, maka berakibat peraturan perundang-undangan yang telah disahkan/ditetapkan dapat dibatalkan.

Pengundangan peraturan perundang-undangan merupakan pemberitahuan secara formil suatu peraturan perundang-undangan dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang khusus.<sup>10</sup> Sehingga, dapat dikatakan pemberitahuan peraturan perundang-undangan secara formil dilaksanakan melalui pengundangan. Disamping itu, pemberitahuan peraturan perundang-undangan secara materil juga wajib dilaksanakan oleh pemerintah, berdasarkan ketentuan Pasal 181 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta pemangku kepentingan.

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan sejalan dengan Teori Notifikasi Hukum (Legal Notification Theory) yang menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan, lebih diketahui secara isi dan maksud-maksud yang terkandung di dalamnya lebih dimengerti atau dipahami oleh masyarakat banyak melalui penyebarluasan pemahaman peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Pada dasarnya antara pengundangan (*promulgation*) dengan penyebarluasan (*notification*) memiliki maksud yang sama, namun terdapat perbedaan diantara keduanya. Yakni, pengundangan dapat dipahami sebagai pemberitahuan secara materil.

Pengundangan suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memenuhi asas fiksi hukum yang menyatakan bahwa "*semua orang dianggap tahu hukum*", meskipun demikian pada kenyataannya tidak ada orang yang mengetahui semua hukum atau peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penyebarluasan harus ada dan dilaksanakan sebagai wujud tanggungjawab pemerintah kepada masyarakat sebagai akibat dari fiksi hukum tersebut.

### 3. Solusi Terhadap Pelaksanaan Pengundangan

Permasalahan berkenaan mekanisme pengundangan peraturan daerah ini tidak hanya berkenaan dengan masalah pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan terkait, yakni Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, namun juga berkenaan dengan aturan yang tidak harmonis antara aturan yang satu dengan lainnya. Disamping itu, pelaksanaan pengundangan oleh pejabat yang berwenang juga harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga secara materil dan formil tujuan dari pengundangan dapat tercapai.

Solusi yang perlu dilakukan dalam menanggapi permasalahan mekanisme pengundangan ini adalah *pertama*, Pengaturan berkenaan dengan mekanisme pengundangan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 hendaknya

---

<sup>10</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.cit.*, Hal. 177.

<sup>11</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, Hal 2-3.

harmonis, artinya materi yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan tersebut sejalan dan tidak bertentangan baik itu secara vertical antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah maupun secara horizontal antara peraturan perundang-undangan yang setara heirarkinya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum baik kepada masyarakat maupun kepada pejabat yang menjalankan mekanisme pengundangan peraturan daerah ini. Mengingat bahwa pengundangan sebagai salah satu persyaratan formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan mengikat kepada masyarakat.

*Kedua*, pejabat yang berwenang melakukan pengundangan dalam hal ini adalah sekretaris daerah, juga wajib mematuhi norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengundangan, meskipun kita melihat antara aturan-aturan tersebut ada ketidaksesuaian atau ketidakharmonisan, namun dalam pelaksanaannya pejabat tetap harus mematuhi kedua-duanya. Selain itu, dalam hal pelaksanaannya ada hal-hal yang tidak diatur secara lengkap mengenai mekanisme pengundangan, pejabat yang berwenang dapat mengambil kebijakan terkait mekanisme pengundangan yang sesuai dengan keadaan, kondisi, dan pola kerja yang ada pada jajaran pemerintahannya sepanjang tidak bertentangan dengan aturan-aturan

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Tidak terdapat harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengundangan dalam sistem hukum Indonesia. Ketidakharmisan peraturan perundang-undangan tersebut terdapat antara Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ketidakharmisan antara kedua peraturan perundang-undangan berkenaan dengan mekanisme pengundangan terdapat perbedaan urutan dalam pelaksanaan autentifikasi peraturan daerah. Perbedaan saat pelaksanaan autentifikasi berimplikasi pada cara pandang dan memahami peraturan daerah yang telah berlaku dan memiliki kekuatan mengikat, sebab seyogyanya autentifikasi dilakukan terhadap peraturan daerah yang sudah berlaku dan berkekuatan hukum mengikat.
- 2) Mekanisme pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau belum dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum, yakni Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pelaksanaan mekanisme pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau oleh Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau tidak sesuai dengan aturan hukum. Masih terdapat beberapa aturan yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, yakni: (i) pada pelaksanaannya

tidak dilakukan pendokumentasian naskah asli peraturan daerah dengan disimpan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, Biro Hukum berupa minute dan Pemrakarsa, (ii) Sekretaris Daerah Provinsi Kepulauan Riau tidak menyampaikan Peraturan Daerah yang telah diundangkan kepada Menteri Dalam Negeri, dan (iii) penyebarluasan peraturan daerah melalui internet dalam Jaringan Dokumen Informasi Hukum tidak dilaksanakan secara tepat waktu pada tanggal peraturan daerah diundangkan. Mekanisme pengundangan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum, sehingga tujuan dari pengundangan dapat tercapai yakni secara formil peraturan daerah berlaku dan mengikat masyarakat dan secara materil, masyarakat memahami maksud dari aturan-aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

- 3) Solusi yang dapat peneliti berikan berkenaan dengan keadaan yang terjadi dilapangan terkait dengan mekanisme pengundangan adalah diperlukan adanya aturan hukum yang harmonis yang mengatur masalah pengundangan, dan pemerintah daerah baik itu Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau ataupun DPRD Provinsi Kepulauan Riau wajib melaksanakan aturan-aturan hukum yang berlaku berkenaan dengan pengundangan peraturan daerah, dalam hal ada hal-hal yang belum diatur maka pejabat yang berwenang dapat mengeluarkan kebijakan mengenai mekanisme pengundangan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Pemerintah daerah perlu memahami pentingnya pengundangan sebagai salah satu syarat formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta menjadi dasar bagi suatu peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan mengikat di masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Andi Yuliani, *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 04, Desember 2017.
- Appledoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993.
- Astim Riyanto, *Notifikasi Hukum Konstitusi Melalui Pendidikan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38 No. 1 Januari-Maret 2008, Hal. 78.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- \_\_\_\_\_, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996.

### Jurnal/Bahan Kuliah/Kamus/Ensiklopedia

- A. Hamid S. Attamimi, *Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah dalam seminar diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, tanggal 19-20 Oktober 1988.

### Internet

<http://hukum.unsrat.ac.id/uu/ab.htm>

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.