

# **HAK UJI MATERIIL ATAS PENJELASAN DALAM UNDANG UNDANG JUDICIAL REVIEW OF THE EXPLANATION IN THE LAW**

Chairil Haddat

**Magister Ilmu Hukum**

**Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**

[chairilhaddat09@gmail.com](mailto:chairilhaddat09@gmail.com)

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan perubahan yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satunya yaitu dihapuskannya Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara yang sejajar dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Perubahan ini juga diikuti dengan tidak dimasukkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan signifikan lainnya dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pelembagaan *judicial review* atau pengujian terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ada dua lembaga kehakiman yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*) yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Maka yang menjadi wewenang dari Mahkamah Konstitusi yaitu menguji undang-undang sedangkan Mahkamah Agung menguji Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dari pembagian tersebut, ada 1 (satu) peraturan perundang-undangan yang tidak menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung untuk mengujinya yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan dimasukkannya kembali Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setelah sempat dihapus dari hierarki dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hal ini menyisakan kekosongan hukum dalam lembaga manakah yang berwenang untuk menguji Tap MPR jika dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah

ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia. Salah satu peraturan perundang-undangan Indonesia yakni Undang-undang. Suatu undang-undang harus mencantumkan penjelasan undang-undang, namun demikian, sejumlah undang-undang melanggar eksistensi dan fungsi penjelasan dalam Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan mendorong diuji melalui Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut tentunya kedepan tidak tepat untuk terjadi kembali dengan menegaskan fungsi Penjelasan dalam suatu Undang-undang.

Penjelasan wajib dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan pada angka 174 Lampiran II UU P3, sedangkan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang lainnya dapat diberi penjelasan bilamana diperlukan. Adapun Penjelasan dalam suatu Undang-undang juga produk legislasi lainnya mengandung fungsi yakni sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Dalam hal ini, Penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Ditegaskan pula, bahwa Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud Sejalan dengan hal tersebut, B.R. Atre dalam Jimly Asshiddiqie<sup>54</sup> juga menegaskan tujuan adanya Penjelasan dalam peraturan perundang-undangan [dalam hal ini Undang-undang] yakni menjelaskan pengertian dan maksud suatu ketentuan; memperjelas ketentuan yang masih tidak jelas (obscure) atau kabur (vague) sehingga ketentuan tersebut konsisten dengan tujuan yang akan dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan; menyediakan tambahan uraian pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya semakin bermakna; membantu pengadilan dalam menafsirkan dan menekan kesalahan serta mengedepankan objek peraturan perundang-undangan; dan sebagai penafsiran yang sama bagi setiap orang yang tunduk terhadap ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Lampiran II UU P3 juga terdapat sejumlah rambu-rambu khusus terkait dengan penguatan terhadap fungsi Penjelasan sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh [pada Undang-undang]. Rambu-rambu tersebut yakni pertama, Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Kedua, Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Ketiga, Penjelasan [Undang-undang] terdiri atas penjelasan umum [Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh Peraturan Perundang-undangan] dan penjelasan pasal demi pasal [Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh; tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh; tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang

tubuh; tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau tidak memuat rumusan pendelegasian]; serta Keempat, ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan.

Dalam Lampiran I UU 12/2011, antara lain dalam angka; 176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud; 177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma; 178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan; 186. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:

- ❖ tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- ❖ tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;
- ❖ tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- ❖ tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
- ❖ tidak memuat rumusan pendelegasian

Rumusan penjelasan pasal demi pasal harus memperhatikan beberapa hal yakni: tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh; tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh; tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh; tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau tidak memuat rumusan pendelegasian; serta ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan. Walaupun dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah dijelaskan mengenai penjelasan dalam peraturan perundang-undangan seperti yang penulis uraikan tersebut, tetapi terdapat sejumlah Undang-undang di Indonesia yang mengalami problematika terkait Penjelasan dari Undang-undang dan kemudian diajukan pengujian undang-undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi. Artinya, yang mengikat sebagai norma (dan dapat dijadikan suatu dasar hukum) adalah pasal-pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan dan bukanlah penjelasannya. Karena penjelasan hanya berfungsi sebagai tafsir resmi dari pasal yang terdapat dalam batang tubuh.

## Fungsi dan peran Lampiran peraturan perundang-undangan

Fungsi dan peran dari lampiran tidak dijelaskan UU 12/2011, namun disebutkan di dalam Angka 192 Lampiran I UU 12/2011 bahwa dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan di dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud yaitu bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan. Lalu, menurut Angka 193 Lampiran I UU 12/2011, lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

Pasal 44 ayat (2) UU 12/2011 merupakan contoh pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa lampiran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan perundang-undangan

“Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”

Setelah penulis menerangkan tentang beberapa ketentuan terkait dengan ketentuan atas bab penjelasan dalam Undang-Undang, kemudian akan dilanjutkan dengan beberapa Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai problematika Penjelasan dalam Undang-undang yang Diuji di Mahkamah Konstitusi. Terdapat beberapa kasus yang pernah terjadi di Indonesia terkait bab penjelasan dalam undang-undang yang tidak sesuai dengan batasan dan adanya ketidakjelasan (kabur) serta menimbulkan norma baru, Salah satunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-III/2005, sebagai berikut :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-III/2005 Adapun perkara ini dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi, terkait dengan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah [selanjutnya disingkat sebagai UU Pemerintahan Daerah] terhadap Pasal 18 ayat 4, pasal 27 ayat 1, pasal 28 D dan pasal 28 I UUD NRI Tahun 1945. Dalam permohonan ini, para pemohon menilai pemberlakuan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan

Daerah berpotensi menghalangi hak konstitusional Para Pemohon baik secara pribadi warga negara Indonesia maupun sebagai badan hukum partai politik untuk mencalonkan dan dicalonkan sebagai kepala daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. Adapun Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut oleh pihak pemohon didalilkan telah mengaburkan dan menghilangkan substansi dari batang tubuh Pasal 59 ayat 1 dan 2 yang intinya mengatur bahwa yang boleh mengusulkan pasangan calon adalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki sekurang-kurangnya 15 % (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15 % (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Menurut Pemohon, dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut, bermakna bahwa Pasal 59 ayat (2) yang memberikan kesempatan kepada gabungan Partai Politik yang memiliki 15 % (lima belas persen) akumulasi perolehan suara sah dalam

pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan sudah dianulir, karena yang dimungkinkan untuk mengusulkan pasangan calon dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut hanyalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memperoleh 15 % (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD. Dalam hal ini, menurut Pemohon antara Pasal 59 ayat (1) dan (2) diperhadapkan dengan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) terdapat *contradictio in terminis*, sehingga dengan demikian menjadikan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) cacat hukum, dan mengandung suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan. Dalam pertimbangan hukum, Majelis Hakim Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa pendirian Pemerintah tentang substansi Penjelasan Pasal 59 (1) UU a quo, telah melahirkan norma baru yang menegasikan bunyi Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang sudah jelas, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah arti penjelasan tersebut terhadap Pasal 59 ayat (1) dan bagaimana kedudukan penjelasan dalam satu undang-undang. Majelis Hakim Konstitusi mempertimbangkan: Pertama, sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan, yang saat itu telah ditegaskan dengan jelas dalam Lampiran [vide Pasal 44 ayat (2)] UU Nomor 10 Tahun 2004 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan bahwa pertama, Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan; Kedua, Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, hindari membuat rumusan norma di bagian penjelasan; Ketiga, Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang mana ketiga hal tersebut telah diabaikan oleh pembentuk undang-undang dalam merumuskan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal mana tampak dari fakta bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut di atas secara nyata telah memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang sudah jelas. Kedua, Majelis Hakim Konstitusi menegaskan problem norma ini menimbulkan pertentangan antara substansi pasal dari suatu undang-undang dan penjelasannya yang nyata-nyata mengandung inkonsistensi yang melahirkan interpretasi ganda, dan menyebabkan keraguan dalam pelaksanaannya. Adanya keraguan dalam implementasi suatu undang-undang akan memunculkan ketidakpastian hukum dalam praktik, yang kemudian mendorong terjadinya pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta ketidakpastian hukum. Ketiga, adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut secara nyata

telah menghilangkan hak Para Pemohon untuk dipilih sebagai kepala daerah yang telah dijamin secara tegas dalam rumusan Pasal 59 ayat (2). Hak konstitusional Para Pemohon untuk berpartisipasi dalam pemerintahan yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan telah dijabarkan dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) undang-undang a quo ternyata dihilangkan oleh Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut. Keempat, Majelis Hakim Konstitusi mempertimbangkan pelaksanaan Pasal 59 ayat (1) telah jelas dirumuskan pula dalam ayat (2)-nya yang cukup menjamin makna pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Namun makna demokratis tersebut menjadi tereduksi karena adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1). Dengan demikian, Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD NRI Tahun 1945.

Dari uraian penulis diatas, dapat di ambil kesimpulan hal-hal sebagai berikut:

Hanya pasal-pasal yang ada dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan yang mengandung norma, sedangkan dalam bab penjelasan hanya memberikan tafsiran resmi pada pasal-pasal tersebut. Penjelasan peraturan perundang-undangan tidak dapat berisi suatu rumusan norma baru atau memperluas/mempersempit/menambah norma yang terkandung dalam pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian, penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan. Kedua, Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut maupun ketiga, dalam Penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

## **BIBLIOGRAPHY**

Anggono, Bayu Dwi.(2014). *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konpress.

Asshiddiqie, Jimly.(2010). *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Sinar Grafika.

Jimly, (2010), *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.