

## HAK UJI MATERIIL PENJELASAN DALAM UNDANG-UNDANG

Yodika Sputra

Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

### 1. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara hukum seperti yang tertuang dalam pasal 1 (3) Undang-undang Dasar 1945. Ketertiban hukum menjadi tujuan dari negara hukum dimana tata tertib berdasarkan hukum harus menjelma dalam kehidupan masyarakat serta hukum yang ada dalam masyarakat tidak terganggu, (Hermanto, Aryani, dan Astariyani, 2020).

Di dalam sendi-sendi negara hukum hadir kekuasaan negara yang berdaulat untuk menjalankan fungsi *trias-politka* baik dalam menjalankan fungsi *making policy* atau legislasi oleh lembaga eksekutif maupun fungsi yudisial oleh lembaga yudisial atau lembaga peradilan. Namun, dalam menjalankan fungsi-fungsinya acapkali terdapat problematika, termasuk dalam menjalankan fungsi legislasi baik dalam hal input atau masukan untuk menyusun produk legislasi maupun proses pembuatan produk legislasi menjadi suatu output berupa produk legislasi atau peraturan perundang-undangan nasional, dalam hal ini relevansinya untuk mendorong pembangunan nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan atau instrumen peraturan perundang-undang yang mendukung.

Hak uji materiil adalah wewenang untuk menyelidiki serta menilai, isi dari suatu peraturan perundang-undang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, serta suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Hak menguji materiil fungsi pengawasan agar materi (isi) yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. yang paling utama adalah agar peraturan perundang-undangan yang dibawah Undang-undang Dasar tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar sebagai *the supreme law*, (Sitompul Sofyan, 2004).

Problematisasi materiil yang berkenaan dengan materi (isi/substansi) kadangkala tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bahkan penjelasan dalam undang-undang tidak luput dari kesalahan-kesalahan bahkan penjelasannya tidak bersesuaian dengan substansi atau tidak sinkronnya penjelasan dengan hakikat dan fungsi dari penjelasan suatu peraturan perundang-undangan. (Michael, 2022b)

Penjelasan tidak dapat menyebutkan lebih luas dari hal yang disebutkan dalam suatu pasal yang terkandung dalam batang tubuh suatu peraturan perundang-undangan, karena dapat memicu terjadinya norma baru atau dapat memperluas norma yang terkandung di dalamnya, sebab hanya pasal yang terkandung dalam batang tubuh yang peraturan perundang-undangan

yang mengandung norma. Penjelasan harus sesuai dengan bunyi pasal yang terkait karena penjelasan hanyalah memberikan tafsiran norma yang terkandung dalam pasal. penjelasan tidak dapat berisi norma baru atau memperluas, menambah atau bahkan mempersempit norma yang terkandung dalam pasal dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan.

## 2. RUMUSAN MASALAH

- 2.1 Apakah penjelasan dalam undang-undang dapat menjadi dasar hukum?
- 2.2 Apakah penjelasan dalam undang-undang dapat diajukan hak uji materiilnya?
- 2.3 Bagaimana akibat hukum terhadap undang-undang yang diajukan hak uji materiil?

## 3 PEMBAHASAN

### 3.1 Ketentuan Penjelasan Dalam Undang-undang

Eksistensi ketentuan penjelasan dalam suatu Undang-undang sebagaimana Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undang. Secara prinsipil, Penjelasan wajib untuk dimuat dalam undang-undang, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota diberi penjelasan. namun, peraturan perundang-undang dibawah undang-undang kecuali peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dapat diberi penjelasan jika diperlukan sebagaimana ditegaskan dalam Lampiran II UU P3. Penjelasan Undang-undang dalam suatu Undang-undang merupakan produk legislasi yang mengandung fungsi tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan sebagai norma tertentu dalam batang tubuh. (Michael, 2022a)

Penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/ istilah asing. Ditegaskan juga bahwa Penjelasan sebagai sarana memperjelas batang tubuh yang tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma bahkan dapat menimbulkan norma baru dari pasal yang dijelaskan. tujuan adanya Penjelasan dalam Peraturan Perundang-undangan (Undang-undang) yakni hanya menjelaskan pengertian yang dimaksud suatu ketentuan; memperjelas ketentuan yang tidak jelas (*obscure*) atau kabur (*vague*) sehingga ketentuan itu tetap konsisten dengan tujuan yang akan dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan; menyediakan tambahan uraian pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undang agar keberadaannya semakin bermakna; membantu pengadilan dapat menafsirkan dan menekan kesalahan serta

mengedepankan objek peraturan perundang-undang; dan sebagai penafsiran setiap orang yang tunduk akan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undang (B.R. Atre dalam Jimly Asshiddiqie).

Adapun batasan-batasan yang tidak dapat dilewati atau rambu-rambu khusus terkait penguatan terhadap fungsi Penjelasan sebagai tafsir resmi Pembentuk Peraturan Perundang-undang atas norma tertentu dalam batang tubuh (Undang-undang). Batasan-batasan tersebut terdapat dalam Lampiran II UU P3 yakni, Penjelasan tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencatumkan rumusan yang berisikan norma baru daripada apa yang dijelaskan dan tidak melebihi penjelasan dari pasal terkait atau ketentuan peraturan perundang-undang. Kedua, Penjelasan tidak memuat rumusan baru atau terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undang.

### **3.2 *Judicial Review* (Uji Materiil Penjelasan)**

Pengujian undang-undang (*judicial review*) sebagai mekanisme peradilan konstitusional untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik yang telah ada sebelum kemerdekaan, ketika sidang BPUPKI merumuskan naskah UUDNRI 1945. Moh. Yamin mengusulkan agar adanya suatu mekanisme pengujian keabsahan isi undang-undang terhadap konstitusi, adat dan syari'ah oleh lembaga tinggi kehakiman. Namun, hal itu dibantah oleh Soepomo karena belum adanya konsensus di antara ahli-ahli tata negara tentang *judicial review*, disamping juga para ahli hukum Indonesia saat itu masih minimnya akan pengalaman (Putra, 2018)..

Pasca kemerdekaan dengan berlakunya UUD NRI 1945 periode pertama (1945-1949), KRIS 1949 (1949-1950), UUDS 1950 (1950-1959), UUDNRI Tahun 1949 periode 1959-1966 (orde lama) dan periode 1966-1998 (orde baru). Pada masa itu hanya sebatas pengujian Peraturan Undang-undang dibawah Undang-undang yang dilakukan mahkamah agung.

Kewenangan *judicial review* MA pada masa orde baru terdapat dalam pasal 31 UU No. 4/1985 tentang kekuasaan kehakiman. MA kemudian mengeluarkan PERMA No.1 tahun 1993 tentang hak uji materiil, pada era reformasi dicabut dan diganti dengan PERMA No. tahun 2004. lalu, pada tahun 2000, dasar hukum kewenangan MA ditingkatkan ke TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata negara Urutan Peraturan Perundang-undangan. Pada tahun 2001 dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri dan terpisah dari MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. MK juga

memiliki peran sebagai menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar.

Hak Uji materi atau *judicial review* merupakan hak kewenangan yang dimiliki lembaga yudikatif untuk melakukan pengujian mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan terhadap peraturan yang lebih tinggi. Dalam teori pengujian (*toetsing*) dibedakan antara *materiële toetsing* dan *formeele toetsing* (Asshidiqie Jilmy, 2005). pembedaan ini sering diartikan sebagai undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiële zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Namun dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dibedakan antara istilah Pembentukan Undang-undang dan materi muatan Undang-undang.

Kedudukan Penjelasan Undang-undang bersifat *obligatoir* atau wajib dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan. seperti yang dijelaskan diatas, bahwa Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undang atas suatu norma tertentu atas batang tubuh serta sarana untuk memperjelas norma. Kedudukan Penjelasan sebagai Penjelas dari suatu Undang-undang yang resmi tidak boleh membuat ketentuan (Undang-undang terkait) keluar dari batasan-batasan. Namun apabila Penjelasan dalam ketentuan yang telah ditentukan melebihi batasan-batasan maka Penjelasan tersebut dapat diajukan hak uji materiil. mengingat dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2009 Pasal 51 (3b) “materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Dari bunyi pasal tersebut secara eksplisit memberi lampu hijau bahwa Penjelasan yang merupakan bagian dari Undang-undang dapat dilakukan Uji materi nya ke Mahkamah Konstitusi.

### **3.3 Akibat Hukum Terhadap Undang-undang Pasca diajukan Hak Uji Materiil**

Secara normatif, terdapat 3 jenis putusan MK dalam PUU yakni putusan dikabulkan, ditolak dan tidak dapat diterima sebagaimana diatur dalam pasal 56, 57 UU No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 24 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mk. pasal 56 UU No. 23 Tahun 2003 :

- (1) Dalam hal MK berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 dan pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan ditolak;
- (2) Dalam hal MK berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan;

- (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), MK menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang bertentangan dengan UUD 45;
- (4) Dalam hal pembentukan dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan (pengujian formil, red).
- (5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

Pasal 57 UU No.24 Tahun 2003

- (1) Putusan MK yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, materi muatan ayat, pasal dan atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
- (2) Putusan MK yang amar putusan nya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai hukum mengikat (pengujian formil, red).

ketiga jenis putusan yang telah dijelaskan diatas masih dianggap belum cukup memberi rasa keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Karena itu, dalam praktik peradilan konstitusi di MK, lahirlah jenis putusan bersyarat sejak tahun 2004 dan hingga saat ini masih diterapkan. Jenis putusan itu memberi rasa keadilan dan mencegah terjadinya kekosongan hukum. Putusan yang dimaksud yakni Konstitusional bersyarat atau Inkonstitusional bersyarat. Model putusan ini mengadopsi dari putusan-putusan MK Korea.

Pertama kali MK memutus perkara PUU secara Konstitusional bersyarat pada putusan MK No. 58-59-60-63/PUU-II/2004 tentang Sumber Daya Alam. Syarat Konstitusional bersyarat yang dimaksud, sepanjang UU SDA dilaksanakan sebagai implementasi doktrin kewajiban negara HAM yakni: menghormati (*respect*), melindungi (*protect*), dan memenuhi (*fullfill*) harga warga negara atas tanah air. Sedangkan putusan inkonstitusional bersyarat tertuang dalam putusan MK No.4/PUU-VII/2009 tanggal 24 maret 2009 tentang pengujian pasal 12 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf g UU/ 10/2008 dan

pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah.

Namun, mengacu kepada pasal 57 UU No.23 Tahun 2003 mengenai materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang yang di anggap bertentangan dengan UUD 1945 akan berdampak pada materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang dan tidak berdampak pada undang-undang sebagaimana bunyi yang tertuang dalam pasal 57 (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2004.

#### 4 KESIMPULAN

Penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/ istilah asing. Ditegaskan juga bahwa Penjelasan sebagai sarana memperjelas batang tubuh yang tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma bahkan dapat menimbulkan norma baru dari pasal yang dijelaskan.

Kedudukan Penjelasan Undang-undang bersifat *obligatoir* atau wajib dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan. seperti yang dijelaskan diatas, bahwa Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undang atas suatu norma tertentu atas batang tubuh serta sarana untuk memperjelas norma. Kedudukan Penjelasan sebagai Penjelas dari suatu Undang-undang yang resmi tidak boleh membuat ketentuan (Undang-undang terkait) keluar dari batasan-batasan. Namun apabila penjelasan dalam ketentuan yang ditelaah ditentukan melebihi batasan-batasan maka Penjelasan tersebut dapat diajukan hak uji materiil. mengingat dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2009 Pasal 51 (3b) “materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia”.

Michael, T. (2022a). Unraveling the Importance of Democracy in Formation Legislation. *International Journal of Social Science Research and Review*, 5(4), 20–24.  
<https://doi.org/10.47814/IJSSRR.V5I4.254>

Michael, T. (2022b, June). *Meaning the Phrase “Own Demand” in Leadership In East Java*. *Journal of International Trade, Logistics and Law*.  
<http://jital.org/index.php/jital/article/view/238>