

PENEGASAN TERHADAP KEDUDUKAN DALAM BAB PENJELASAN SUATU PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN

Kaharudin Putra Samudra
Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
samudra9874@gmail.com

Negara hukum adalah negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang berdasarkan hukum yang terdapat pada masyarakat supaya ketertiban hukum tidak terganggu dan semuanya dapat berjalan sesuai dengan hukum.¹Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan atas hukum.²Setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus dilandasi hukum yang berlaku.³Hal tersebut bermakna bahwa apapun yang dilakukan oleh setiap pejabat negara dalam melaksanakan pemerintahan harus dilandasi dengan aturan-aturan yang ditetapkan bersama.⁴Dalam bingkai negara hukum tersebut juga terdapat kekuasaan negara atau pemerintah yang berdaulat untuk menjalankan fungsi *trias politikanya* baik dalam hal menjalankan fungsi *making policy* atau legislasi oleh lembaga legislatif; fungsi *executing policy* atau pelaksanaan legislasi oleh lembaga eksekutif; maupun fungsi yudisial oleh lembaga yudisial atau lembaga peradilan.⁵

Tidak dapat dipungkiri dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, terdapat sejumlah problematika, termasuk halnya dalam menjalankan fungsi legislasi baik dalam hal input atau masukan untuk menyusun produk legislasi maupun proses pembuatan produk legislasi hingga menjadi suatu *output* berupa produk legislasi atau peraturan perundang- undangan nasional, dalam hal ini tiada lain relevansinya untuk mendorong pembangunan nasional melalui pembentukan Undang-undang⁶atau instrumen peraturan perundang- undangan yang mendukung. Kendatipun telah diupayakan melalui pengaturan yang obligatorik terkait keharusan penyusunan Naskah Akademik⁷dalam Rancangan Undang- undang, Peraturan Daerah Provinsi ataupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, namun persoalan baik di ranah materiil maupun formil terus terjadi. Salah satunya ditandai dengan problematik formil yang seringkali ditemui peraturan perundang- undangan yang tidak memenuhi *form* (bentuk) maupun problematik materiil berkenaan dengan materi (substansi/isi) dari peraturan perundang- undangan yang tidak sesuai dengan peraturan

¹Abdul Mukthie Fadjar. 2004. Tipe Negara Hukum. Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 5.

²H. Hayat. 2015. Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi. Padjajaran Journal of Law Volume 2 Nomor 2, hlm. 1.

³Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat), Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 46.

⁴Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto. 2019. Gagasan Perluasan Lembaga Negara sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 2, hlm. 175-176.

⁵I Gede Yusa dan Bagus Hermanto. 2017. Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensil Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 3, hlm. 317.

⁶Yuliandri. 2011. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang yang Berkelanjutan. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 1.

⁷Rachmat Trijono. 2013. Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, hlm. 111.

perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut mendorong pengujian atau review terhadap peraturan perundang-undangan baik berupa Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- undang (Perpu) di Mahkamah Konstitusi⁸maupun peraturan perundang-undangan dibawah Undang- undang melalui Mahkamah Agung.

Problematika tersebut termasuk juga dalam hal eksistensi Penjelasan dari suatu peraturan perundang-undangan [dalam hal ini Undang-undang] tampak tidak bersesuaian dengan hakikat dan fungsi dari Penjelasan suatu peraturan perundang- undangan. Dalam hal ini, terdapat sejumlah Undang- undang di Indonesia yang mengalami problematika terkait Penjelasan dari Undang-undang dan kemudian diajukan pengujian undang-undang yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945⁹atau *constitutional review*¹⁰di Mahkamah Konstitusiyakni pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/PUU-III/2005, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015¹¹ yang kemudian Mahkamah Konstitusi menegaskan sejumlah batasan dan rambu-rambu dalam hal Penjelasan suatu Undang-undang dan sejalan dengan pengaturan pada Lampiran Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pada bagian ini, secara spesifik akan dijabarkan terkait dengan eksistensi ketentuan Penjelasan dalam suatu Undang-undang sebagaimana Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara prinsipil, 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 dibawah 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,¹¹Sejalan dengan hal tersebut,B.R. Atre dalam Jimly Asshiddiqie¹²juga 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

⁸Jimly Asshiddiqie. 2010. Hukum Acara Pengujian Undang-undang. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 24-26.

⁹Aan Eko Widiarto. 2019. Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi Volume 16 Nomor 1, hlm. 26-27.

¹⁰Daniel Samosir, 2015. Faktor-faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 4, hlm. 777-778.

¹¹Bustanuddin, 2013,"Analisis Fungsi Penjelasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6, Nomor 7, 79-90, hlm. 88-89.

¹²B.R. Atre, 2001,"Legislative Drafting: Principles and Techniques Paperback" dalam Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 194-195.

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 pendeklegasian]; serta Keempat, ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan.

Adapun perkara ini dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi, terkait dengan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang 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 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 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 % dari jumlah kursi DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

UU a quo, telah melahirkan norma baru yang menegasikan bunyi Pasal 59 ayat dan yang sudah jelas, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah arti penjelasan tersebut terhadap Pasal 59 ayat 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 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 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.(Michael, 2015)

Adapun pada perkara ini, pihak pemohon mendalilkan pengujian Pasal 17 ayat , dan ayat dan penjelasan Pasal 49 ayat tentang Sistem Pendidikan Nasional terhadap Pasal 31 ayat hingga UUD NRI Tahun 1945, dimana menurut Pemohon substansi ketentuan tersebut sesuai dengan amanat UU Sisdiknas yang tercantum dalam Pasal 11 ayat , Pasal 34 ayat dan , Pasal 46 ayat , Pasal 47 ayat , Pasal 48 ayat dan Pasal 49 ayat UU Sisdiknas yang pada intinya menekankan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pemenuhan dana penyelenggaraan pendidikan dasar tanpa harus memungut biaya, wajib belajar merupakan tanggung jawab negara, pemerintah berkewajiban merealisasikan dana pendidikan sekurang- kurangnya 20% dari APBN dan dari APBD yang harus ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keberlanjutan, serta harus dikelola berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik. Adapun Majelis Hakim Konstitusi memberi Pertimbangan Hukum yakni dengan Mahkamah Konstitusi menelaah politik hukum di bidang pendidikan menurut arahan UUD NRI Tahun 1945 yakni pertama, salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah mencerdaskan kehidupan bangsa ; kedua, NKRI adalah negara hukum yang bercorak negara kesejahteraan yang dalam tradisinya di negara-negara Eropa membebaskan biaya pendidikan, bahkan sampai universitas. ketiga, Negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan , karena pendidikan merupakan instrumen pengembangan diri manusia sebagai bagian dari hak asasi manusia, sebagaimana ketentuan Pasal 28C ayat UUD 1945 yang berbunyi «Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, (Sugianto et al., 2021)demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia». Dalam hal ini, khusus terkait dengan dalil para Pemohon terkait Penjelasan Pasal 49 ayat UU Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat UUD NRI Tahun 1945, terhadap dalil para Pemohon dimaksud, Mahkamah berpendapat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda, mengingat UUD NRI Tahun 1945 secara expressis verbis telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya.

Pertama, Penjelasan dalam suatu Undang- undang maupun peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sifatnya obligatorio atau wajib dimuat dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Penjelasan mengandung fungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh serta sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Dalam Lampiran II UU P3 baik pada rezim Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019.

Kedua, sejak Mahkamah Konstitusi berdiri, terdapat tiga buah Putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat dijadikan sumber penegasan kedudukan Penjelasan dalam suatu Undang-undang, yakni pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU- III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/ PUU-III/2005, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, yang secara konsisten oleh Mahkamah Konstitusi untuk menegaskan Penjelasan dalam suatu Undang-undang, melalui sejumlah rambu-rambu Mahkamah Konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU- III/2005 yang digunakan pada kedua putusan terkemudian, yakni 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 maupun ketiga, dalam Penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

BIBLIOGRAPHY

- Michael, T. (2015). ESENSI ETIKA DALAM NORMA PEMBERHENTIAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 11(22). <https://doi.org/10.30996/dih.v11i22.2233>
- Sugianto, F., Sugianto, F., Sukardi, E., & Michael, T. (2021). COMPARISON OF LEGAL CONSUMER PROTECTION SYSTEMS IN E-COMMERCE TRANSACTIONS TO SUPPORT DIGITAL ECONOMIC GROWTH IN INDONESIA. *Dalat University Journal of Science*, 12(1), 39–51. [https://doi.org/10.37569/DalatUniversity.12.1.814\(2022\)](https://doi.org/10.37569/DalatUniversity.12.1.814(2022))

Aan Eko Widiarto. 2019. Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi* Volume 16 Nomor 1

Abdul Mukthie Fadjar. 2004. Tipe Negara Hukum. Malang: Bayumedia Publishing

B.R. Atre, 2001, "Legislative Drafting: Principles and Techniques Paperback" dalam Jimly Asshiddiqie

Bustanuddin, 2013, "Analisis Fungsi Penjelasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6, Nomor 7

Daniel Samosir. 2015. Faktor-faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. *Jurnal Konstitusi* Volume 12 Nomor 4

H. Hayat. 2015. Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi. *Padjajaran Journal of Law* Volume 2 Nomor 2

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto. 2017. Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensial Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 14 Nomor 3

Jimly Asshiddiqie. 2010. Hukum Acara Pengujian Undang-undang. Jakarta: Sinar Grafika

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat), Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto. 2019. Gagasan Perluasan Lembaga Negara sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 16 Nomor 2

Rachmat Trijono. 2013. Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Jakarta: Papas Sinar Sinanti

Yuliandri. 2011. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik. Gagasan Pembentukan Undang-undang yang Berkelaanjutan. Jakarta: Raja Grafindo Persada