

ASPEK HUKUM UJI MATERIIL PADA BAB PENJELASAN UNDANG-UNDANG
FANDY ARDIANSYAH
Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
ardianfandy@gmail.com

Peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam bermasyarakat seringkali terjadi kerancuan dalam apa yang dimaksud dengan adanya aturan itu dan implementasinya di masyarakat. Hal yang umum terjadi adalah adanya multitafsir pada normanya, tidak merefleksikan kepentingan umum, dan bahkan sampai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Indonesia mengatasi permasalahan ini dengan mengimplementasikan konsep pengujian peraturan perundang-undangan pada konstitusi negara. Konsep ini dituangkan dalam perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 dengan cara pembentukan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003.

Hak menguji produk legislasi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu hak menguji formal dan hak menguji material. Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) memeriksa keabsahan dalam prosedur pembentukan rancangan undang-undang. Sedangkan, hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*) adalah proses pengujian produk hukum dengan memeriksa kesesuaian materi muatan undang-undang terhadap norma yang lebih tinggi.[3] Secara sederhana, uji materiil dapat dikatakan sebagai pengujian terhadap rumusan teks, pasal, ayat, dan isi produk hukum terhadap peraturan yang lebih tinggi supaya norma-norma di dalamnya mengandung tujuan dibentuknya produk hukum tersebut. Sedangkan uji formil adalah pengujian terhadap proses pembentukan, wewenang, prosedur, institusi dan metode dalam pembentukan undang-undang. Walaupun dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi lebih sering melakukan uji materiil dan perkara uji formil yang menarik akhir-akhir ini adalah pengujian Undang-Undang Cipta Kerja.

Hak uji materiil adalah hak menguji (*toetsingrecht*) dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian isi materi yang terdapat pada peraturan perundang-undangan.[1] Suatu pranata hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan/atau badan lainnya yang ditunjuk oleh konstitusi (*Grundwet*) untuk dapat melakukan peninjauan dan/atau pengujian kembali dengan cara melakukan interpretasi hukum dan atau interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis. [2] Pada Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dinyatakan bahwa Mahkamah Agung (MA) memiliki wewenang dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Selanjutnya berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dinyatakan pula bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki wewenang dalam mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Lebih lanjut lagi, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), diatur dua hal penting yang membedakan kewenangan lembaga tersebut, yaitu:

(1) Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

(2) Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Artinya, ada dua lembaga yang dapat melaksanakan hak uji materiil, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dengan perbedaan yang terletak pada objek pengujian.

Secara Umum, peraturan perundang-undangan didefinisikan dalam Pasal 1 angka 2 UU P3 sebagai “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 UU P3, Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Artinya, Undang-Undang harus memiliki norma hukum yang mengikat secara umum dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam pembentukan Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat harus memperhatikan formatnya. Pada Lampiran II UU P3, Sebuah Undang-Undang harus sesuai dengan Kerangka Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas: Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, Penjelasan, Lampiran. Kewajiban memuat Penjelasan secara spesifik terdapat pada angka 174 Lampiran UU P3: Setiap Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diberi penjelasan.

Penjelasan ini memiliki peran untuk menjelaskan pengertian dan maksud suatu ketentuan. Penjelasan memperjelas ketentuan yang masih tidak jelas (*obscure*) atau kabur (*vague*) sehingga, ketentuan tersebut konsisten dengan maksud dan tujuan yang akan dicapai oleh eksistensi ketentuan itu. Penjelasan juga dapat memberikan ruang dalam memahami maksud dan tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya memberikan kepastian hukum pada norma yang diatur. Penjelasan juga dapat membantu hakim di pengadilan dalam memeriksa dan meminimalisir kesalahan serta mengedepankan objektivitas dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan. Penjelasan juga menjadi acuan utama dalam menafsirkan ketentuan yang dapat memiliki tafsir berbeda di masyarakat agar setiap orang dapat memahami ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, Penjelasan, sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh Undang-Undang, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud [4]

Dalam menyusun Penjelasan, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan. Pertama, Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Kedua, Penjelasan tidak dapat berisi rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Ketiga, Penjelasan

semestinya terdiri atas penjelasan umum [Penjelasan umum memuat uraian secara sederhana dan 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]. Keempat, Penjelasan tidak menjelaskan ketentuan umum yang memuat definisi atau batas pengertian dari sebuah kata atau istilah. [4]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-III/2005 menjadi acuan penting bagi pembentuk undang-undang dalam merumuskan Penjelasan. 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 (UU PEMDA)] terhadap Pasal 18 ayat 4, pasal 27 ayat 1, pasal 28 D dan pasal 28 I UUD NRI Tahun 1945. Di dalam Putusan, Majelis Hakim Konstitusi mempertimbangkan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, yaitu penjelasan memiliki fungsi dalam menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru. Penjelasan tidak boleh 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.

Di dalam putusan itu, ditetapkan bahwa Penjelasan berfungsi sebagai rujukan resmi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk norma tertentu pada batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian sederhana atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan atau pengaburan makna pada norma yang dijelaskan.[4]

Penjelasan juga tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Eksistensi rumusan norma dalam Penjelasan akan mengaburkan maksud adanya Penjelasan itu sendiri dan dapat menyebabkan adanya konflik norma dengan Pasal tersebut. Oleh sebab itu, rumusan norma dalam Penjelasan harus dihindari. Terakhir, dalam penjelasan seharusnya dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang mana hal ini telah diabaikan oleh pembentuk undang-undang dalam merumuskan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terlihat jelas bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) secara nyata telah memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang sudah jelas. [4]

Majelis Hakim Konstitusi menegaskan problem norma ini menimbulkan pertentangan antara substansi pasal dari suatu undang-undang dan penjelasannya yang secara jelas mengandung inkonsistensi yang melahirkan interpretasi ganda. Interpretasi ganda ini akan menyebabkan keragu-raguan dalam penegakan hukum. Adanya keragu-raguan dalam implementasi suatu undang-undang, dalam praktiknya, akan memunculkan ketidakpastian hukum yang kemudian akan mendorong terjadinya pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 serta ketidakpastian hukum [4]

Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU PEMDA tersebut menghilangkan hak Para Pemohon untuk dipilih sebagai kepala daerah yang telah diatur 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. 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 kenyataannya, Eksistensi Penjelasan Pasal 59 ayat (1) mereduksi makna demokratis yang ingin disampaikan melalui UU PEMDA. 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 [4]

Penjelasan Undang-Undang dapat menjadi objek uji materiil selama Penjelasan itu tidak memenuhi fungsinya sebagai penjelasan. Perumusan Penjelasan yang tidak sesuai pedoman akan membuat norma hukum, yang menjadi landasan tujuan adanya Penjelasan, dapat ditafsirkan secara berbeda dan bahkan membentuk norma hukum sendiri yang bertentangan dengan pasal-pasal yang dijelaskan. Penjelasan semestinya menjadi sebuah kesatuan dalam norma hukum yang telah dirumuskan pada pasal-pasal yang terdapat di Undang-Undang. Dalam merumuskan peraturan perundang-undangan, legislator sebaiknya memperhatikan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan agar perumusan Penjelasan tidak menyebabkan pengaburan norma hukum bahkan membentuk norma yang berbeda.

BIBLIOGRAPHY

- [1] S. Hakim Yustisial pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BAWAH UNDANG-UNDANG OLEH MAHKAMAH AGUNG," *MIMBAR YUSTITIA*, vol. 1, no. 2, pp. 143-165, 2017, doi: 10.52166/MIMBAR.V1I2.832.
- [2] R. A. Amalia, G. D. H. Wibowo, and . K., "KONFLIK ASAS IUS CURIA NOVIT DENGAN ASAS NEMO JUDEX IN CAUSA SUA DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 005/PUU-IV/2006," *JURNAL EDUCATION*

AND DEVELOPMENT, vol. 7, no. 3, pp. 224–224, Jul. 2019, doi: 10.37081/ED.V7I3.1240.

[3] M. M. Ali, “Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945,” *Jurnal Konstitusi*, vol. 12, no. 1, pp. 172–195, May 2016, doi: 10.31078/JK12110.

[4] B. Hermanto, N. M. Aryani, and N. L. Gede Astariyani, “PENEGASAN KEDUDUKAN PENJELASAN SUATU UNDANG-UNDANG: TAFSIR PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol. 17, no. 3, pp. 251–268, Sep. 2020, doi: 10.54629/JLI.V17I3.612.