

## HAK UJI MATERIIL ATAS PENJELASAN DALAM UNDANG-UNDANG

### JUDICIAL REVIEW OF THE EXPLANATION IN THE LAW

Siti Fatimah Milawatul Rifka

**Magister Ilmu Hukum**

**Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**

[Rifka040@gmail.com](mailto:Rifka040@gmail.com)

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini telah termaktub dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”, dimana Indonesia menggabungkan beberapa system hukum di dalam konstitusinya. Negara hukum ini adalah suatu negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yaitu tata tertib yang berdasarkan hukum dan terdapat pada masyarakat supaya ketertiban hukum tersebut tidak terganggu dan semuanya dapat berjalan sesuai dengan hukum. karena hal inilah penulis berpendapat bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan atas hukum. Setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus dilandasi hukum yang berlaku pada saat ini. Hal ini memiliki makna bahwa apapun yang dilakukan oleh setiap pejabat negara dalam melaksanakan pemerintahan harus dilandasi dengan aturan-aturan yang ditetapkan bersama. Dalam bingkai negara hukum tersebut juga terdapat kekuasaan negara atau pemerintah yang berdaulat untuk menjalankan fungsi trias politika-nya. (Michael, 2016)

Dalam menjalankan fungsi tersebut terdapat beberapa problematika yang ditandai dengan problematik formil yang seringkali ditemui pada peraturan perundang-undangan yang tidak memenuhi form atau bentuk maupun problematik materiil berkenaan dengan substansi atau isi dari peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini mendorong pengujian atau review terhadap peraturan perundang-undangan baik berupa Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) di Mahkamah Konstitusi maupun peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang melalui Mahkamah Agung. Jika ditelisik lebih mendalam pada penjelasan dari suatu peraturan perundang-undangan maka terdapat suatu problematika juga, dimana Penjelasan dari suatu peraturan perundang-undangan tampak tidak sesuai dengan hakikat dan fungsi dari Penjelasan suatu peraturan perundang-undangan. (Michael, 2019)

Pada angka 174 Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Penjelasan wajib dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan pada angka 175 Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang (selain Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota) dapat diberi penjelasan jika diperlukan. Selain itu bab Penjelasan dalam suatu Undang-undang juga 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, hal ini secara tegas termaktub dalam angka 176 Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie juga menegaskan tujuan adanya Penjelasan dalam undang-undang sebagai berikut:

- a. Menjelaskan pengertian dan maksud dari suatu ketentuan;
- b. Memperjelas ketentuan yang masih tidak jelas atau kabur sehingga ketentuan tersebut konsisten dengan tujuan yang akan dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan;
- c. Menyediakan tambahan uraian pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya semakin bermakna;
- d. Membantu pengadilan dalam menafsirkan dan menekan kesalahan serta mengedepankan objek peraturan perundang-undangan; dan
- e. Sebagai penafsiran yang sama bagi setiap orang yang tunduk terhadap ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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 yaitu:

- 1) Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.
- 2) Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Penjelasan Undang-undang terdiri atas penjelasan umum. Pada Penjelasan umum ini 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 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

peraturan perundang-undang 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 yaitu 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.

Setelah penulis menjelaskan 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 3 (tiga) kasus yang pernah terjadi di Indonesia terkait bab penjelasan dalam undang-undang yang tidak sesuai dengan rambu-rambu atau batasan-batasan dari bab penjelasan dalam undang-undang tersendiri dan adanya ketidakjelasan terhadap bab penjelasan dalam undang-undang itu sendiri serta dalam penjelasan tersebut menimbulkan norma yang baru dan hal-hal yang lainnya, dengan uraian sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-III/2005

Pada kasus ini dimohonkan ke Mahkamah Konstitusi yaitu tentang substansi penjelasan pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pasal 18 ayat (4), pasal 27 ayat (1), pasal 28 D dan pasal 28 I UUD 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. Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim Konstitusi secara tegas menyatakan bahwa pendirian Pemerintah tentang substansi Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah melahirkan norma baru yang menegasikan bunyi Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang sudah jelas. Seperti yang telah dipaparkan oleh penulis bahwa Majelis Hakim Konstitusi sependapat, yakni: Pertama, rambu-rambu atau ketentuan mengenai penjelasan dalam perundang-undangan telah diabaikan oleh pembentuk undang-undang dalam merumuskan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini terlihat 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 keragu-raguan dalam pelaksanaannya. Dengan adanya keragu-raguan dalam implementasi suatu undang-undang, maka akan memunculkan ketidakpastian hukum dalam praktik yang kemudian mendorong terjadinya pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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). 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) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/ PUU-III/2005

Pada kasus ini, pihak pemohon mendalilkan pengujian Pasal 17 ayat (1), dan ayat (2) dan penjelasan Pasal 49 ayat (1) tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut Undang-Undang Sisdiknas) terhadap Pasal 31 ayat (1) hingga (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun demikian, hak-hak konstitusional Pemohon tersebut belum bisa terpenuhi seluruhnya sebagai akibat berlakunya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Sisdiknas tersebut. Majelis Hakim Konstitusi dalam memberikan Pertimbangan Hukum yakni dengan menelaah politik hukum (*legal policy*) di bidang pendidikan menurut arahan UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, khusus terkait dengan dalil para Pemohon terkait Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Sisdiknas bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, terhadap dalil para Pemohon dimaksud, Mahkamah berpendapat bahwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Sisdiknas juga telah membentuk norma baru yang mengaburkan norma yang terkandung dalam Pasal 49 ayat (1) yang ingin dijelaskannya, sehingga ketentuan dalam Penjelasan Pasal 49 ayat (1) tersebut juga bertentangan dengan prinsip-prinsip dan teori perundang-undangan yang sudah lazim diterima dalam ilmu hukum yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan juga merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 dalam permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan Daerah.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/ PUU-XIII/2015

Pada kasus ini, pengujian ketentuan Pasal 7 (g) serta Pasal 45 ayat (2) (k) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menjadi Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015. Dalam putusan ini, terdapat hal yang cukup mendalam menjadi dasar argumentasi mengenai inkonsistensi ketentuan pasal terkait dengan penjelasan yang telah menyalahi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal terkait ini mewajibkan dipenuhinya syarat tidak pernah dijatuhi pidana atas tindak pidana dengan ancaman penjara 5 (lima) tahun atau lebih sedangkan pada penjelasan pasal terkait memperbolehkan mantan terpidana berpartisipasi dalam kontestasi dengan memenuhi persyaratan merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Pada putusan ini, Mahkamah mengabulkan untuk sebagian dengan menyatakan pasal dan

penjelasan pasal terkait tersebut inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaksudkan dikecualikan bagi mantan terpidana yang terbuka dan jujur menyatakan pada publik sebagai mantan terpidana. Bahwa dengan pertimbangan pasal terkait bertentangan dengan penjelasan meskipun persyaratan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/ PUU-VII/2009 telah dicantumkan ke dalam butir penjelasan pasal terkait namun pengaturan tersebut diatur dalam tempat yang tidak tepat yakni ke dalam butir penjelasan, disamping kedudukan penjelasan tidak dibenarkan memuat norma baru yang berimplikasi pada kekaburan terhadap pemaknaan norma yang ditentukan dalam pasal terkait sehingga secara formil telah menyalahi kedudukan penjelasan dalam suatu Undang-undang, dengan melihat pada putusan Mahkamah yang lain yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/ PUU-III/2005. Penjelasan dalam suatu Undang-undang merupakan prasyarat wajib dalam format baku Undang-undang yang mengandung fungsi yakni 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.

Mahkamah Konstitusi dalam ketiga Putusan yang telah dipaparkan, dimana dalam putusan tersebut secara tegas dan konsisten untuk mendorong legislator dalam rangka pembentukan Undang-undang wajib tidak mengesampingkan satu asas, hal-hal pokok maupun teknis Undang-undang. Hal tersebut termasuk dalam bagian Penjelasan Undang-undang yang sejatinya pada ketiga pertimbangan hukum Putusan baik pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-III/2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/PUU-III/2005 maupun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, yang menegaskan bahwa penjelasan Undang-Undang 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 antara lain menentukan bahwa: Pertama, Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan Undang-Undang hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh.

Dengan demikian, penjelasan pada Undang-Undang merupakan sarana untuk memperjelas norma pada batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan atau kekaburan norma yang dijelaskan. kemudian, penjelasan tersebut tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, dalam membuat penjelasan harus dihindari pembuatan rumusan norma, selain itu pada Penjelasan harus menghindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan. Setelah pemaparan dari penulis mengenai tentang bab penjelasan dalam Undang-Undang sampai dengan 3 (tiga) contoh kasus tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penjelasan dalam Undang-Undang tidak dapat menjadi dasar hukum, hal ini juga telah termaktub kedalam Pasal 177 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. selain itu, dalam melakukan Hak Uji Materiil (*judicial review*) atas penjelasan dalam Undang-undang

harus sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bilamana tidak sesuai dengan ketentuan tersebut maka dapat dilakukan *Judicial review*.

Untuk menjamin penegasan eksistensi Penjelasan dalam Undang-undang maupun produk legislasi lainnya, secara substansial wajib diperhatikan oleh pembentuk Undang-undang, dari ketiga putusan pengujian Ketentuan Penjelasan tersebut di Mahkamah Konstitusi, yang mana telah mencerminkan legislator belum mampu melaksanakan sejumlah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni termasuk asas-asas formal berupa asas dapat dilaksanakan yakni peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif. Disamping, asas-asas material berupa asas terminologi dan sistematika yang benar; asas perlakuan yang sama dalam hukum maupun asas kepastian hukum, disamping itu, tidak diperhatikannya ketentuan Pasal 5 huruf (d) dan (f) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak terpenuhinya “asas dapat dilaksanakan” maupun “asas kejelasan rumusan”. Dalam hal ini, juga perlunya kesadaran legislator untuk memperhatikan sejumlah segmen pembentukan produk legislasi yang memenuhi asas-asas pembentukan yang baik, sehingga dapat meningkatkan kualitas bukan kuantitas produk legislasi disamping mendorong kepatuhan pembentuk undang-undang sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

## BIBLIOGRAPHY

- Michael, T. (2016). Memaknai Pemikiran Jean-Jacques Rousseau Tentang Kehendak Umum Menciptakan Keadilan. *Unisbank Semarang*.
- Michael, T. (2019). KAJIAN KRITIS TERHADAP RANCANGAN PERATURAN WALIKOTA SURABAYA TENTANG TATA CARA PENERBITAN IZIN PENYELENGGARAAN PARKIR DI LUAR RUANG MILIK JALAN. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 2(1). <https://doi.org/10.30996/jhbbsc.v2i1.2318>
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. Et.al., 2016, *Putusan Monumental (Menjawab Problematika Kenegaraan)*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press.
- Daniel Samosir, 2015. *Faktor-faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945*. *Jurnal Konstitusi* Volume 12 Nomor 4.
- Syahuri, Taufiqurrahman, 2014, *Laporan Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI

