

**PENEGASAN KEDUDUKAN PENJELASAN SUATU UNDANG-UNDANG:
TAFSIR PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Bagus Hermanto, Nyoman Mas Aryani, Ni Luh Gede Astariyani

Fakultas Hukum Universitas Udayana

Email: bagushermanto9840@gmail.com, mas.aryani@gmail.com, astariyani99@yahoo.com

Naskah diterima: 28/12/2019, direvisi: 11/6/2020, disetujui: 24/8/2020

Abstract

The Formation of the Laws and Regulations Act encourages the formation of laws and regulations that adhere to the principles of the establishment of good laws and regulations in Indonesia. One type of law and regulation in Indonesia is Act. Act shall have an Act Explanation, however, several Acts violate the existence and function of explanation as regulates by the Formation of Laws and Regulations Act, and encourage judicial review through the Constitutional Court. This is situation reflected legislator's and government's unawareness to emphasize the explanation in the legislation process. This paper uses the normative juridical writing method with the statutory approach, conceptual approach, and case approach. This paper aims to analyze, study, and confirm the function and position of explanation through the interpretation of the Constitutional Court's Decision. This paper shows that several Constitutional Court Decisions that used as an authentic basis in affirming the position of explanation and the legislator's awareness to draft the Act explanation based on the consideration of explanation position and function in an Act.

Keywords: Elucidation; Constitutional Court Decision; Act

Abstrak

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. Adapun tulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji serta menegaskan fungsi dan kedudukan penjelasan dalam Undang-undang maupun produk legislasi lainnya melalui tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini menemukan bahwa beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan landasan otentik dalam menegaskan kedudukan penjelasan dalam suatu undang-undang dan diharapkan kedepan bagi pembentuk undang-undang dengan kesadarannya untuk memperhatikan kedudukan dan fungsi penjelasan dalam sebuah undang-undang.

Kata Kunci: Penjelasan; Putusan Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang

A. Pendahuluan

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.¹ Dalam konteks ini, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan negara dilakukan berdasarkan atas hukum.² Setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus dilandasi hukum yang berlaku.³ Hal tersebut bermakna bahwa apapun yang dilakukan oleh setiap pejabat negara dalam melaksanakan pemerintahan harus dilandasi dengan aturan-aturan yang ditetapkan bersama.⁴ Dalam bingkai negara hukum tersebut juga terdapat kekuasaan negara atau pemerintah yang berdaulat untuk menjalankan fungsi *trias politika*-nya 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-undang⁶

atau instrumen peraturan perundang-undangan yang mendukung. Kendatipun telah diupayakan melalui pengaturan yang obligatoir terkait keharusan penyusunan Naskah Akademik⁷ dalam 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 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 Konstitusi⁸ maupun 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 1945⁹ atau *constitutional review*¹⁰ di Mahkamah Konstitusi

1. Abdul Mukthie Fadjar. 2004. Tipe Negara Hukum. Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 5.
2. H. Hayat. 2015. Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi. Padjajaran Journal of Law Volume 2 Nomor 2, hlm. 1.
3. 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, hlm. 46.
4. 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, hlm. 175-176.
5. I Gede Yusa dan Bagus Hermanto. 2017. Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 14 Nomor 3, hlm. 317.
6. Yuliandri. 2011. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang yang Berkelanjutan. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 1.
7. Rachmat Trijono. 2013. Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Jakarta: Paps Sinar Sinanti, hlm. 111.
8. Jimly Asshiddiqie. 2010. Hukum Acara Pengujian Undang-undang. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 24-26.
9. Aan Eko Widiarto. 2019. Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi Volume 16 Nomor 1, hlm. 26-27.
10. Daniel Samosir, 2015. Faktor-faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 4, hlm. 777-778.

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/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. Adapun persoalan ini mendorong kemunculan tulisan ini dengan mengangkat tajuk “Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-Undang: Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi”.

Tulisan ini berbasis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), sebagai penelitian hukum yang mencitrakan hukum menjadi disiplin preskriptif¹² dengan berfokus pada hukum dari sudut pandang norma-normanya¹³ atau sebagai suatu sistem norma (*statutory law* atau peraturan perundang-undangan).¹⁴ Tulisan ini secara holistik mengkaji penegasan kedudukan Penjelasan dalam suatu Undang-undang melalui tafsir hukum pada sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan problematika hukum¹⁵ pada tulisan ini, yakni mengkaji UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan (selanjutnya disingkat sebagai UU P3), pendekatan kasus (*case approach*) yakni dengan menelaah beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan isu hukum yang dibahas pada tulisan ini, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) berkenaan dengan substansi Penjelasan dalam Undang-undang. Tulisan ini menggunakan sumber bahan hukum berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶ Bahan hukum primer yang dikumpulkan dalam rangka *preliminary research*¹⁷ yang digunakan dalam tulisan ini yakni asas negara hukum, UUD NRI Tahun 1945, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, bahan hukum sekunder yang digunakan yakni berupa buku-buku hukum (*text book*), jurnal-jurnal hukum, serta publikasi resmi dari instansi negara.

B. Pembahasan

B.1. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ada beberapa ahli yang mengemukakan mengenai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni melalui *Het wetsbergip en beginselen van behoortelijke regelgeving*, I.C. van der Vlies membagi *beginselen van behoortelijke regelgeving*¹⁸ ke dalam asas-asas formal meliputi:¹⁹

11. Putusan ini lahir sebagai akibat ketidaktaatan legislator dalam rangka konsisten menjalankan amanat kedua Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Hal ini juga merupakan salah satu problem berkenaan dengan ketidakpatuhan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Lihat lebih lanjut dalam ulasan Widayati, 2017, “Problem Ketidakpatuhan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-undang”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume IV, Nomor 1, Januari-April, 1-14, hlm. 3-4.

12. Nafaz Choudhury. 2017. *Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom*. Asian Journal of Law and Society Volume 4 Nomor 1. hlm. 231.

13. Depri Liber Sonata. 2014. Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 Nomor 1, hlm. 24-25.

14. Karen Petroski. 2013. *Legal Fictions and the Limits of Legal Language*. *International Journal of Law in Context* Volume 9 Nomor 4, hlm. 488.

15. Andri Gunawan Wibisana. 2019. Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya. *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume 49 Nomor 2 hlm. 472-473.

16. Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, hlm. 93-137.

17. M.L. Cohen and K.C. Olson. 1992. *Legal Research in a Nutshell*. St. Paul Minnesota: West Publishing Co hlm. 7-10.

18. Agus Surono. 2013. *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, hlm. 103-104.

19. I.C. van der Vlies sebagaimana dikutip dari Hamid S.Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis.Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu Pelita I- Pelita IV, Disertasi, Doktor Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, hlm. 336.

1. Asas tujuan yang jelas (*beginssel van dudlijke doesteling*), yaitu mencakup tiga hal, yakni mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut;
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste organ*), hal ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut;
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*) merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan;
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginssel van uitvoerbaarheid*), yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif;
5. Asas konsensus (*het beginssel van consensus*), yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang 'disepakati bersama' oleh pemerintah dan rakyat. Sedangkan, asas- asas yang material meliputi:²⁰
 1. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginssel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat;
 2. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginssel*) hal ini untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan hukum;
 3. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginssel*), artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda;

4. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginssel van de individuele rechtsbedeling*), asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam pembentukan peraturan-undangan Indonesia, sebagaimana di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi "pembentukan" isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguasaan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metoda pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.²¹ Asas-asas tersebut secara berurutan yakni²² pertama, Cita Hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee), yang berlaku sebagai "bintang pemandu"); kedua, Asas Negara Berdasar Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*), dan asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan; serta ketiga, Asas-asas lainnya.²³

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan material, maka A. Hamid S Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas tersebut ke dalam: pertama, asas-asas formal, dengan perincian: asas tujuan yang jelas; asas perlunya pengaturan; asas organ/lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat; asas dapatnya dilaksanakan; dan asas dapatnya dikenali. Kedua, asas-asas material, dengan perincian: asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara; asas sesuai dengan Hukum

20. Rosjidi Ranggawidjaya. 2009. Pengantar Ilmu Perundang-undangan. Bandung: Mandar Maju, hlm. 7.

21. A. Hamid S Attamimi seperti dikutip Bayu Dwi Anggono. 2018. Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya. Masalah-masalah Hukum Volume 47 Nomor 1, hlm. 26.

22. Maria Farida Indrati S.,1998. Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, hlm.197.

23. Sadhu Bagas Suratno. 2017. Pembentukan Peraturan Kebijakan berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Jurnal Lentera Hukum Volume 4 Nomor 3, hlm. 171.

Dasar Negara; asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar Atas Hukum; asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.²⁴

Dalam ketentuan Pasal 5 UU P3, disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik haruslah didasarkan pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik, yaitu kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Dengan penjelasan masing-masing yakni:²⁵

1. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.
3. Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam

mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B.2. Undang-undang dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

B.2.1. Materi Muatan, Fungsi dan Eksistensi Undang-undang dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional

Jenis peraturan perundang-undangan yang ketiga menurut UU P3 adalah Undang-Undang (UU). Landasan Hukum UU diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 [kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang ditangan DPR], dan dipertegas dalam Pasal 1 angka 3 UU P3 bahwa UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.²⁶ Dengan demikian, maka dalam pembentukan UU lembaga legislatif mempunyai peranan yang sangat menentukan keabsahan dan kekuatan mengikat UU itu untuk umum.²⁷ P.J.P.Tak²⁸ dalam *Rechtsvorming*

24. Maria Farida Indrati Soeprapto, et.al., 2008. Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan, Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, hlm. 35-38.

25. Muhammad Fadli. 2018. Pembentukan Undang-undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 15 Nomor 1, hlm. 50.

26. Winda Wijayanti. 2013. Eksistensi Undang-undang sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012). Jurnal Konstitusi Volume 10 Nomor 1, hlm. 183-184.

27. Jimly Asshiddiqie. 2010. Perihal Undang-undang. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 32-33.

28. HAS. Natabaya. 2008. Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, hlm.11.

in *Netherland*, pengertian UU dibagi menjadi: UU dalam arti materiil (*wet materiele zin*) dan UU dalam arti formal (*wet formele zin*).²⁹ UU dalam arti formil adalah apabila pemerintah bersama dengan parlemen mengambil keputusan –maksudnya untuk membuat UU- sesuai dengan prosedur. Sedangkan UU dalam arti materiil adalah jika suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan mengeluarkan suatu keputusan yang isinya mengikat masyarakat secara umum.³⁰ Atau dengan kata lain UU dalam arti Materiil melihat UU dari segi isi, materi dan substansinya. Sedangkan UU dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan tersebut hanya dilihat dari segi penekannya yaitu sudut penglihatan, yaitu undang-undang yang dilihat dari segi materinya dan undang-undang yang dilihat dari segi bentuknya.

Adapun pengaturan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan mengalami dinamika dari awal kemerdekaan hingga masa reformasi, diantaranya ditandai dengan pengaturan melalui Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Tap MPR Nomor III/MPR/2000,³¹ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 hingga terakhir melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU P3). Secara spesifik, UU P3 menegaskan melalui ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Tata urutan tersebut maka sama

halnya dengan UU No.10 Tahun 2004,³² dalam UU ini juga diakui jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) yang menentukan bahwa: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan ini mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.³³ Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 dapat disebut sebagai Jenis Peraturan Perundang-undangan Di Dalam Hierarki,³⁴ untuk membedakan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3, yang dapat disebut Jenis Peraturan Perundang-undangan di Luar Hierarki.³⁵ Kekuatan hukum mengikat peraturan perundang-undangan tersebut diatas adalah sesuai dengan hierarkinya (Pasal 7 ayat 2 UU P3). Yang dimaksud dengan “hierarki” menurut Penjelasan pasal tersebut adalah: penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

29. Jimly Asshiddiqie. 2008. Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: Bhuana Inti Populer, hlm. 305-306.

30. Ni Luh Gede Astariyani dan Bagus Hermanto. 2019. Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 4, hlm. 436-437.

31. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2013. Dinamika hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia. Bandung: Alurni, hlm. 77-78.

32. Bayu Dwi Anggono. 2018. Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya. Masalah-masalah Hukum Volume 47 Nomor 1, hlm. 7.

33. Retno Saraswati. 2013. Problematika Hukum Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yustisia Volume 2 Nomor 3, hlm. 98.

34. Ferry Irawan Febriansyah. 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Perspektif Volume XXI Nomor 3, hlm. 222-223.

35. Zaka Firman Aditya dan M. Reza Winata. 2018. Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Jurnal Negara Hukum Volume 9 Nomor 1, hlm. 80-81.

Fungsi peraturan perundang-undangan [Undang-undang] adalah fungsi dari salah satu sumber hukum, yaitu peraturan perundang-undangan itu sendiri,³⁶ yang bermakna sebagai kegunaan peraturan perundang-undangan secara umum dan secara khusus sesuai dengan jenisnya. Atau dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrument*),³⁷ yang dikeluarkan oleh pejabat atau lembaga yang berwenang yang memiliki kegunaan atau fungsi-fungsi tertentu. Intinya bahwa fungsi Undang-Undang yakni pertama, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya; kedua, pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945; serta ketiga, pengaturan lebih lanjut dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya.

Terkait Materi Muatan Undang-undang, dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU P3 disebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945; perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang,³⁸ pengesahan perjanjian internasional tertentu,³⁹ tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi,⁴⁰ dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Dan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi⁴¹ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden. Intinya, materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat dalam sejumlah pasal UUD 1945 dengan penanda “dengan undang-undang”⁴² atau “dalam undang-undang”.⁴³

B.2.2. Bentuk dan Format Baku Undang-undang

Dalam hal ini, Undang-undang sebagai salah satu produk perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana Lampiran II UU P3⁴⁴ yakni Pertama, dalam angka 2 Lampiran II UU P3 disebutkan bahwa Judul Peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini Undang-undang) memuat keterangan mengenai jenis,

36. Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis disertai Manual) Konsepsi Teoritis menuju Artikulasi Empiris*. Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 60-65.

37. M. Ilham F. Putuhena. 2012. Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi. *Jurnal Rechtsvinding* Volume 1 Nomor 3, hlm. 357-358.

38. Pasal 10 ayat (1) huruf b tidak sesuai dengan asas *lex posteriore derogat lex priori*. Di sisi lain ketentuan itu menunjukkan pendelegasian kewenangan mengatur dari undang-undang kepada undang-undang lainnya. Salah satu materi muatan Undang-Undang ini tidak memperhatikan bahwa bukannya undang-undang terdahulu menentukan materi muatan undang-undang yang kemudian dibentuk.

39. Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

40. Yang dimaksud dengan “tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

41. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.

42. Rumusan **diatur dengan undang-undang** bermakna hal yang diatur dalam ketentuan itu harus dirumuskan dalam sebuah undang-undang yang khusus diterbitkan untuk kepentingan itu (Majelis Permusyawaratan Rakyat 2013). Dalam hal ini, UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan frasa tersebut yakni pada Pasal 2(1), 6(2), 11(3), 12, 15, 18 (1), 18A(1), 18B(1), 19(2), 22A, 22C(4), 23E(6), 23A, 23B, 23C, 23D, 23E(3), 23G(2), 24(3), 33(5) dan 34(4).

43. Rumusan **diatur dalam undang-undang** bermakna hal yang diatur dalam ketentuan itu dapat menjadi materi suatu atau beberapa undang-undang yang tidak khusus diterbitkan untuk kepentingan itu (Majelis Permusyawaratan Rakyat 2013). Dalam hal ini, UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan frasa tersebut yakni pada Pasal 6A(5), 16, 17(4), 18(7), 18B(2), 20A(4), 22B, 22D(4), 24A(5), 24B(4), 24C(6), 25, 25A, 26(1), 26(3), 28, 28J(2), 30(5), 31(3) dan 36C.

44. Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2017, *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang*, Jakarta: Pusat Perancangan Undang-undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, hlm. xvi-xvii.

nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan. Kedua, dalam angka 14 Lampiran II UU P3, Pembukaan Peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini Undang-undang) memuat Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa; Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan; Konsiderans; Dasar Hukum; dan Diktum. Dalam segmen ini, secara spesifik dipertegas terkait konsiderans dalam angka 18 dan 19, yang disebutkan bahwa Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memuat unsur filosofis,⁴⁵ sosiologis,⁴⁶ dan yuridis⁴⁷ yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya. Selain itu, Dasar Hukum sebagaimana angka 28, memuat a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Serta, merujuk pada angka 53, terdapat Diktum terdiri atas kata Memutuskan; kata Menetapkan; dan jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan.

Ketiga, Batang Tubuh, yang merujuk angka 62 Lampiran II UU P3 dikelompokkan ke dalam ketentuan umum; materi pokok yang diatur; ketentuan pidana (jika diperlukan); ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan ketentuan penutup. Adapun terkait dengan Ketentuan Umum sebagaimana angka 98 Lampiran II UU P3 berisi: a. batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain

ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Dan diberikan rambu sebagaimana angka 103 dan 104 bahwa bila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut, juga rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur. Kemudian, terkait Materi Pokok yang Diatur sebagaimana dijelaskan dalam angka 110 Lampiran II UU P3 ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokkan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum. Terkait dengan Ketentuan Pidana yang sifatnya fakultatif artinya tidak diwajibkan untuk mencantumkannya.⁴⁸ Ketentuan ini memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah, dengan memperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).⁴⁹ Pada angka 114 disebutkan bahwa dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam

45. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 65-66.

46. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Lihat dalam *Ibid.*, hlm. 66.

47. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Lihat dalam Nurrahman Aji Utomo, 2015, "Dinamika Hubungan antara Pengujian Undang-undang dengan Pembentukan Undang-undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 4, Desember, 825-848, hlm. 838.

48. Simak lebih lanjut dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm. 115-116.

49. Yahya Ahmad Zein, Ristina Yudhanti dan Aditia Syapriallah. 2016. *Legislative Drafting Perancangan Perundang-undangan*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 96-100.

masyarakat serta unsur kesalahan pelaku serta ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disamping itu, rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain, pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus. Kemudian, terkait Ketentuan Peralihan sifatnya fakultatif atau jika diperlukan saja. Sebagaimana angka 127 Lampiran II UU P3, Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum; menjamin kepastian hukum; memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.⁵⁰ Rumusan dalam Ketentuan Peralihan hendaknya tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan. Terakhir terkait dengan Ketentuan Penutup sebagaimana angka 137 Lampiran II UU P3, memuat ketentuan mengenai penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;⁵¹ nama singkat Peraturan Perundang-undangan; status Peraturan Perundang-

undangan yang sudah ada; dan saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Keempat, Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan yang memuat⁵² rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota; penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan; pengundangan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan; dan akhir bagian penutup.

Kelima, terkait dengan Penjelasan yang secara umum dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana ditentukan dalam angka 174 Lampiran II UU P3, namun juga diberikan ruang bagi peraturan perundang-undangan lainnya di bawah Undang-undang untuk diberikan penjelasan bilaman diperlukan sebagaimana diatur dalam angka 175 Lampiran II UU P3.

Keenam, Lampiran dalam Undang-undang, sebagaimana angka 192 dan 193 Lampiran II UU P3, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

B.3. Ketentuan Penjelasan dalam Undang-undang Menurut Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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 di

50. Azis Syamsuddin. 2013. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 51-52.

51. Ann Seidman, et.al.. 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-undang dan Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: Proyek ELIPS, hlm. 20.

52. Maria Farida Indrati Soeprapto. 2016. *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 152-153.

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.⁵³ Sejalan dengan hal tersebut, B.R. Atre dalam Jimly Asshiddiqie⁵⁴ 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.

B.4. Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Problematik Kedudukan Penjelasan dalam Undang-undang yang Diuji di Mahkamah Konstitusi

Dalam bagian tulisan ini, terdapat tiga buah Putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat dijadikan sumber Penegasan Kedudukan Penjelasan dalam suatu Undang-undang, dengan uraian sebagai berikut:

1. 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

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

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

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 menegaskan 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 keragu-raguan dalam pelaksanaannya. Adanya keragu-raguan 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.

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

Adapun pada perkara ini, pihak pemohon mendalilkan pengujian Pasal 17 ayat (1), dan ayat (2) dan penjelasan Pasal 49 ayat (1) tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU Sisdiknas) terhadap Pasal 31 ayat (1) hingga (5) UUD NRI Tahun 1945, dimana menurut Pemohon substansi ketentuan tersebut sesuai dengan amanat UU Sisdiknas yang tercantum dalam Pasal 11 ayat (2), Pasal 34 ayat (2) dan (3), Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (1), Pasal 48 ayat (1) dan Pasal 49 ayat (1) 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. Namun demikian, hak

hak konstitusional Pemohon tersebut belum bisa terpenuhi seluruhnya sebagai akibat berlakunya Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tersebut, alokasi dana pendidikan menjadi kurang 20% dari APBN maupun APBD yang berimbas pada minimnya dana pendidikan yang Pemohon terima sehingga biaya pendidikan tetap dibebankan kepada siswa/wali murid dan dana operasional pendidikan masih kurang mencukupi untuk memenuhi biaya penyelenggaraan pendidikan.

Adapun Majelis Hakim Konstitusi memberi Pertimbangan Hukum yakni dengan Mahkamah Konstitusi menelaah politik hukum (*legal policy*) di bidang pendidikan menurut arahan UUD NRI Tahun 1945⁵⁵ yakni pertama, salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ialah mencerdaskan kehidupan bangsa [Pembukaan UUD 1945, Alinea ke-4]; kedua, NKRI adalah negara hukum [Pasal 1 ayat (3) UUD 1945] yang bercorak negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dalam tradisinya di negara-negara Eropa membebaskan biaya pendidikan, bahkan sampai universitas. ketiga, Negara menjamin hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan [Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945], karena pendidikan merupakan instrumen pengembangan diri manusia sebagai bagian dari hak asasi manusia, sebagaimana ketentuan Pasal 28C ayat (1) 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, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia". Keempat, sistem pendidikan nasional yang diatur dalam undang-undang organik (UU Sisdiknas) harus mampu meningkatkan keimanan dan ketakwaan, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang berorientasi 4 (empat) hal, yaitu menjunjung tinggi nilai-nilai agama, memelihara persatuan bangsa, memajukan peradaban, dan memajukan kesejahteraan umat manusia [Pasal 31 ayat (3) dan (5) UUD NRI Tahun 1945]; serta kelima, sebagai konsekuensi ketentuan Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Setiap

55. Jimly Asshiddiqie, Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto dan Anna Triningsih, 2016, Putusan Monumental (Menjawab Problematika Kenegaraan), Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, hlm. 350-356.

warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”, maka pembiayaan anggaran pendidikan merupakan tanggung jawab utama pemerintah, termasuk pemerintah daerah, sehingga negara memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dan APBD [Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945], bahkan seharusnya untuk pendidikan dasar, baik negeri maupun swasta, harus cuma-cuma, karena menjadi tanggung jawab negara yang telah mewajibkan setiap warga negara mengikuti pendidikan dasar.

Dalam hal ini, khusus terkait dengan dalil para Pemohon terkait Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU 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, 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. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU 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 UU P3, dengan juga merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 dalam permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan Daerah, sehingga tidak tepat bilamana Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas menjadi alasan bagi Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah untuk tidak memenuhi pagu 20% anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD.

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

Melalui perkara pengujian ketentuan Pasal 7 (g) serta Pasal 45 ayat (2) (k) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 perihal 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/2015.⁵⁶

Pada putusan ini, terdapat segmen yang cukup mendalam menjadi dasar perdebatan terkait dengan inkonsistensi ketentuan pasal terkait dengan penjelasan yang telah menyalahi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam hal ini pasal terkait mengharuskan dipenuhinya syarat tidak pernah dijatuhi pidana atas tindak pidana dengan ancaman penjara 5 (lima) tahun atau lebih sedangkan dalam penjelasan pasal terkait memperbolehkan partisipasi mantan terpidana dalam kontestasi dengan memenuhi persyaratan merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009.⁵⁷

Pada putusan ini, Mahkamah mengabulkan untuk sebagian dengan menyatakan pasal dan penjelasan pasal terkait tersebut inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang terbuka dan jujur menyatakan pada publik sebagai mantan terpidana.⁵⁸ Menariknya bahwa dengan pertimbangan bahwa 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

56. Ahmaduddin Rajab, 2016, "Tinjauan Hukum Eksistensi dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 setelah 25 Kali Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2015", Jurnal Hukum dan Pembangunan, 46(3), doi: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol46.no3.93>, 346-365, hlm. 355-356.

57. Yusti Nurul Agustin, 2015, "Mantan Terpidana Berhak Mengikuti Pilkada", Majalah Konstitusi, Nomor 102, Agustus, hlm. 21-22.

58. Hardiyanto, M.L., Bagus, S.S. & Munir, A. (2017). Hak Politik Mantan Narapidana untuk Mencalonkan Diri sebagai Calon Kepala Daerah (Analisis terhadap Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015), Mimbar Yustitia, 1(2), 106-122, h. 116-117.

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.

Sebagaimana telah diuraikan pada Poin B.3., Penjelasan dalam suatu Undang-undang merupakan prasyarat wajib dalam format baku Undang-undang, 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, yang telah ditegaskan baik pada Lampiran II UU P3 rezim Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun rezim Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Adapun Mahkamah Konstitusi menjalankan peranan sebagai *the guardian of the constitution* serta *the protector of constitutional rights*⁵⁹ melalui ketiga Putusan tersebut⁶⁰ telah secara tegas dan konsisten untuk mendorong legislator dalam rangka pembentukan Undang-undang haruslah tidak mengesampingkan satu asas maupun hal-hal pokok juga teknis Undang-undang. Hal tersebut termasuk bagian Penjelasan dalam 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, secara prinsipil menegaskan bahwa 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 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, harus dihindari pembuatan rumusan norma di bagian penjelasan, maupun ketiga, Penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

Hal ini juga sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, keharusan legislator memperhatikan rambu-rambu khusus termasuk terkait kedudukan dan fungsi Penjelasan suatu produk Undang-undang, bahwa Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma; tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Undang-undang; 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.

Dalam konteks ini, menjamin penegasan eksistensi Penjelasan dalam Undang-undang maupun produk legislasi lainnya, secara substansial wajib diperhatikan oleh pembentuk Undang-undang, dengan ketiga contoh pengujian Ketentuan Penjelasan tersebut di Mahkamah Konstitusi mencerminkan legislator belum mampu melaksanakan sejumlah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni termasuk asas-asas formal berupa asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara

59. Adriaan Bedner, 2013, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions", *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Issue 2, 253-273, doi: 10.1017/s1876404512001145, pp. 268-269

60. Taufiqurrahman Syahuri, 2014, *Laporan Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, hlm. 39.

efektif. Disamping, asas-asas material berupa asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*) maupun asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), disamping itu, tidak diperhatikannya ketentuan Pasal 5 huruf (d) dan (f) UU P3, 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.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Pertama, Penjelasan dalam suatu Undang-undang maupun peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sifatnya obligatoir 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.

C.2. Saran

Adapun saran atau rekomendasi terkait dengan tematik tulisan ini yakni diperlukannya tidak hanya peluang produk hukum yang dihasilkan batal demi hukum, dapat dibatalkan atau batal, namun juga diharuskan adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) tersendiri bagi pembentuk Undang-undang yang tertuang dalam Tata Tertib Lembaga Negara tersebut dalam rangka meningkatkan kualitas legislasi disamping didorongnya sanksi administratif tertentu yang secara komprehensif dalam rangka mengawasi proses legislasi peraturan perundang-undangan tersebut, disamping itu, perlu dipertimbangkan untuk pihak inisiator pengusul rancangan undang-undang baik dari elemen pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah untuk mengadakan *pre-review* terhadap rumusan penjelasan dalam rancangan undang-undang agar tetap tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggono, Bayu Dwi. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konpress.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Inti Populer.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly, Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Rubiyanto dan Anna Triningsih. 2016. *Putusan Monumental (Menjawab Problematika Kenegaraan)*. Malang: Setara Press.
- Astawa, I Gde Panca dan Suprin Na'a. 2013. *Dinamika hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2017. *Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang*. Jakarta: Pusat Perancangan Undang-undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,
- Cohen, M.L. and K.C. Olson. 1992. *Legal Research in a Nutshell*. St. Paul Minnesota: West Publishing Co.
- Fadjar, Abdul Mukthie. 2004. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis disertai Manual) Konsepsi Teoritis menuju Artikulasi Empiris*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*,. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Natabaya, HAS. 2008. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ranggawidjaya, Rosjidi. 2009. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju.
- Seidman, Ann, et.al. 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-undang dan Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: Proyek ELIPS.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, et.al.. 2008. *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2016. *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Surono, Agus. 2013. *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia.
- Syahuri, Taufiqurrahman. 2014. *Laporan Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

- Syamsuddin, Azis. 2013. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Trijono, Rachmat. 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 Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Zein, Yahya Ahmad, Ristina Yudhanti dan Aditia Syapriillah. 2016. *Legislative Drafting Perancangan Perundang-undangan*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Jurnal**
- Aditya, Zaka Firman dan M. Reza Winata. 2018. *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. *Jurnal Negara Hukum* Volume 9 Nomor 1.
- Anggono, Bayu Dwi. 2018. *Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya*. *Masalah-masalah Hukum* Volume 47 Nomor 1.
- Aryani, Nyoman Mas 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.
- Astariyani, Ni Luh Gede dan Bagus Hermanto. 2019. *Paradigma Keilmuan dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung*. *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 16 Nomor 4.
- Bedner, Adriaan. 2013. *Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions*. *Hague Journal on the Rule of Law* Volume 5 Issue 2.
- Bustanuddin. 2013. *Analisis Fungsi Penjelasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 Nomor 7.
- Choudhury, N. 2017. *Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom*. *Asian Journal of Law and Society* Volume 4 Nomor 1.
- Fadli, Muhammad 2018. *Pembentukan Undang-undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 15 Nomor 1.
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. *Perspektif* Volume XXI Nomor 3.
- Hardiyanto, M.L., Bagus, S.S. & Munir, A. 2017. *Hak Politik Mantan Narapidana untuk Mencalonkan Diri sebagai Calon Kepala Daerah (Analisis terhadap Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015)*. *Mimbar Yustitia* Volume 1 Nomor 2.
- Hayat, H. 2015. *Keadilan sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi*. *Padjajaran Journal of Law* Volume 2 Nomor 2.
- Karen Petroski. 2013. *Legal Fictions and the Limits of Legal Language*. *International Journal of Law in Context* Volume 9 Nomor 4.
- Putuhena, M. Ilham F. 2012. *Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi*. *Jurnal Rechtsvinding* Volume 1 Nomor 3.
- Rajab, A. 2016. *Tinjauan Hukum Eksistensi dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 setelah 25 Kali Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2015*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Volume 46 Nomor 3.
- Samosir, Daniel. 2015. *Faktor-faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945*. *Jurnal Konstitusi* Volume 12 Nomor 4.

Saraswati, Retno. 2013. Problematika Hukum Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Yustisia* Volume 2 Nomor 3.

Sonata, D.L. 2014. Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8 Nomor 1.

Suratno, Sadhu Bagas. 2017. Pembentukan Peraturan Kebijakan berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. *Jurnal Lentera Hukum* Volume 4 Nomor 3.

Utomo, Nurrahman Aji. 2015. Dinamika Hubungan antara Pengujian Undang-undang dengan Pembentukan Undang-undang. *Jurnal Konstitusi* Volume 12 Nomor 4.

Wibisana, Andri Gunawan. 2019. Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya. *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume 49 Nomor 2.

Widayati. 2017. Problem Ketidapatuhan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-undang. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume IV Nomor 1.

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

Wijayanti, Winda. 2013. Eksistensi Undang-undang sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012). *Jurnal Konstitusi* Volume 10 Nomor 1.

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

Disertasi

Attamimi, Hamid S. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*. Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Majalah

Agustin, Yusti Nurul. 2015. Mantan Terpidana Berhak Mengikuti Pilkada. *Majalah Konstitusi* Nomor 102.