BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Taufik Effendy

Abstrak

Perancang peraturan perundang-undangan mempunyai tugas utama untuk berkomunikasi melalui tulisan mengenai objek yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan peraturan bahasa perundang-undangan yang mempunyai corak tersendiri dan mempunyai ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan yang perlu diketahui dan dicermati.

Kata Kunci : Bahasa, Undang-undang.

PENDAHULUAN

Dalam suatu negara hukum yang berdasarkan Demokrasi Pancasila, peraturan perundangan negara pada umumnya dan peraturan perundangan daerah khususnya memegang peranan penting dalam mengatur tata hubungan antar pemerintah atau pemerintah daerah dengan warganya atau antar warga masyarakat sesamanya.

Apabila kita bertumpu pada Undang-undang Dasar 1945, maka undang-undang dasar merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tentang system ketatanegaraan suatu negara, yang sifatnya tertulis. Pengertian ini berbeda dengan pengertian ketentuan pokok tentang system ketatanegaraan suatu negara yang sifatnya tertulis maupun tidak tertulis.

Didalam penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (rechstaat) dan tidak didasarkan pada kekuasaan belaka (machstaat). Hal inilah yang secara tegas dinyatakan didalam penjelasan UUD 1945 yang secara formal menjadi kesepakatan seluruh bangsa Indonesia, bahwa indonesi adalah Negara berdasarkan atas hukum (rechstaat) bukan sebagai Negara dengan dasar kekuasaan (machstaat).

Pengakuan terhadap azaz negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam penjelasan UUD 1945 diwujudkan dalam adanya kewajiban bahwa setiap perbuatan atau tindakan baik yang dilakukan oleh seseorang individu bisa warga masyarakat ataupun oleh seorang pejabat/ petugas pemerintah dalam menjalankan tugasnya, harus senantiasa didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku (asas legalitas).

Keterikatan pemerintah pada hukum ini berarti pula keterikatan pada produk-produk peraturan atau keputusan–keputusan yang diterbitkan dimana kewenangan legislasi bagi pemerintah atau administrasi Negara itu ada yang bersifat mandiri dan ada yang tidak mandiri.. Sehingga terjaminlah rasa kepastian hukum dalam masyarakat.

Pada masa sekarang ini hampir semua Negara-negara didunia menganut Negara hukum, yang menempatkan hukum sebagai aturan bagi penyelenggaraan kekuasaan Negara atau pemerintahan. Berkaitan dengan produk-produk peraturan perundangan yang diterbitkan perlu diketahui dan mencermati bahasa perundang-undangan

PEMBAHASAN

Sebelum membicarakan lebih jauh pembentukan perundang-undangan, terlebih dahulu harus memperhatikan beberapa hal bagi setiap perancang yang ingin membuat peraturan perundang-undangan.

a. Perancang harus benar-benar menguasai materi yang hendak diatur, termasuk suatu pandangan yang jauh dan dan kemungkinan-kemungkinan dimasa mendatang. Tanpa penguasaan materi dengan baik, agak sukar bagi siperancang merumuskan gagasan—gagasan, keinginan-keinginan dan kemungkinan-kemungkinan serta segala akibat yang akan timbul dalam pengaturan itu. Dalam penguasaan materi ini tercakup juga pengetahuan tentang apakah mengenai materi tersebut pernah diatur atau be1um. Apabila telah diatur apakah merupakan hukum positif atau tidak. Materi yang akan diatur tepatnya diatur dalam bentuk Peraturan Perundang— undangan yang bagaimana.

b. Peraturan Perundang—undangan harus mencerminkan tingkat kebutuhan tuntutan masyarakat atau secara umum dapat dikatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan sejauh rnungkin mencerminkan kenyataan sosial yang berlaku secara umum dalam masyarakat. Oleh sebab itu setiap perancang Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan atau kalau mungkin menguasai kenyataan-kenyataan sosial yang ada dan sedang berlaku. Suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang kurang memperhatikan atau mengabaikan sama sekali kenyataan sosial yang berlaku akañ menghadapi kesulitañ dalam penerapan/pelaksanaan (termasuk pentaatannya) apabi1a kelak menjadi Peraturan Perundangan.

c. Perlunya orientasi kedepan. Suatu Rancangan Peraturan Perundangan-undangan selain harus berpijak kepada kenyataan yang ada, harus pula mengandung wawasan yang hendak dicapai untuk suatu jangka tertentu. Pentingnya orientasi kedepan ini makin terasa pada masyarakat yang sedang dalam masa pembangunan. Perubahan-perubahan berjalan begitu cepat, apa yang pada hari ini dianggap cocok kemungkinan sekali dalam waktu sangat pendek telah menjadi sesuatu yang tidak sesuai lagi, bahkan dipandang menghalangi. Orientasi kedepan ini bukan saja agar Peraturan Perundangan berkemampuan menampung kemungkinan yang terjadi sebagai akibat perubahan-perubahan di masa mendatang, tetapi sekaligus pula menjalankan fungsi sebagai faktor pendorong antara penyebab perubahan itu sendiri.

d. Hal lain yang perlu diperhatikan dan tidak kurang pentingnya adalah persyaratan teknis, yaitu Peraturan Perundangan yang disusun itu mudah dibaca, dimengerti dan dihayati oleh sipemakai.

Menurut Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundangan Pasal 1 angka 1 Pembentukan peraturan perundangan adalah pembuatan peraturan perundangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Selanjutnya disebutkan pada pasal 1 angka 2 bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah 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 perundangan.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundangan. Namun tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis hirarkhi peraturan

Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-undang ini, seperti pembahasan rancangan Peraturan Pemerintah, rancangan peraturan Presiden, atau pembahasan rancangan peraturan perundangan

sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian kalau kita lihat jenis dan hirarkhi sebagaimana diatur pada pasal 7 ayat (1) terdiri dari :

1. UUD RI 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Perda Propinsi dan,
7. Perda Kabupaten/ Kota

Dan selanjutnya pasal 7 ayat (2) menyebutkan "Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkhi sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1).Jenis peraturan perundangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yodisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD Propinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten / Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (2) menyebutkan : Peraturan perundangan sebagaimana dimaksud padapasal 7 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Untuk pembentukan peraturan perundangan sebagaimana tersebut diatas harus mengacu pada UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundangan dan didalam lampiran UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan secara rinci mengenai ragam bahasa peraturan perundang-undangan yang perlu diketahui dan dicermati tentang kelemahan dalam penyusunan teknik penyusunan peraturan perundangan antara lain kurangnya kemampuan penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dipahami oleh umum.

Bahasa hukum yang ditetapkan dalam hukum tertulis, yaitu peraturan perundangan, yang sering disebut dengan ragam bahasa perundang-undangan. Sebagaimana dijelaskan dalam lampiran UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa ragam bahasa perundang-

undangan ialah gaya bahasa yang digunakan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaedah tata bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun penyampaiannya. Namun bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

Selanjutnya dijelaskan ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

a. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
b. Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
c. Obiektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
d. Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
e. Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
f. Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal.

Kalau kita mempelajari apa yang dikemukakan oleh E.A. Driedger dengan mengutip pendapat J. Stephen menyatakan bahwa dalam bahasa perundang—undangan "tidaklah cukup sekedar mencapai kecermatan yang menjadikan seseorang yang beriktikad baik dapat mengilhaminya, melainkan - apabila mungkin - perlu mencapai tingkat kecermatan yang menjadikan seseorang yang beriktikad tidak baik tidak dapat salah memahaminya".

Sutan Takdir Alisyabbana mengemukakan bahwa bahasa yang dipergunakan untuk hukum adalah bahasa Indonesia yang sublim, yaitu jernih dan murni (sublim artinya menampakkan keindahan di bentuknya yang tertinggi; amat indah; mulia; utama).

Khusus untuk bahasa dalam Undang-undang, Anton M. Moeliono mengatakan sebagai berikut: "Bahasa dalam undang-undang, yang dituntut harus jelas, tepat dan tidak boleh bermakna ganda, serta tidak menyapa orang secara pribadi. Selain itu, kalimat dalam undang-undang cenderung mirip suatu formula, seperti contoh berikut: Barangsiapa yang…dihukum/ dipidana dengan hukuman…"

A. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa, dalam membicarakan bahasa Indonesia dalam perundang— undangan, semua pihak

berkepentingan agar susunan kata dan bentukan kalimat yang dituangkan dalam proses pembentukan peraturan negara tersebut jernih dan baik sehingga peraturan negara itu terbebas dari ketidaksempurnaan.

Dengan demikian, dapat dibayangkan betapa pentingnya kedudukan seorang perancang peraturan perundang-undangan (legislatif drafter) dalam memilih dan menentukan kata dan susunan kalimat yang menghasilkan ungkapan yang tepat sebagaimana dikehendaki oleh pembentuk undang-undang (legislator, wetgever).

Suatu peraturan perundang-undangan dapat terdiri atas ketentuan-ketentuan yang berupa norma hukum tunggal, dan dapat pula merupakan norma hukum yang berpasangan. Jika norma hukum tersebut merupakan norma hukum tunggal, didalamnya hanya dirumuskan pedoman bagaimana seseorang harus bertingkah laku di dalam masyarakat; sedangkan jika dirumuskan dalam norma hukum yang berpasangan, maka selain ia merumuskan pedoman bagaimana seseorang harus bertingkah laku dalam masyarakat (yang merupakan norma hukum primer), dirumuskan pula tentang bagaimana tindakan yang harus dilakukan oleh penguasa jika pedoman tersebut tidak dipenuhi/dilaksanakan dengan adanya sanksi pidana/ pemaksa (yang merupakan norma hukum sekunder).

Suatu norma dalam .peraturan perundang—undangan juga mengandung norma—norma hukum yang bersifat umum, abstrak, dan terus—menerus serta berfungsi menetapkan suruhan (keharusan melakukan perbuatan), larangan (tidak melakukan perbuatan), pembebasan (boleh tidak melakukan perbuatan); atau dapat juga berisi suruhan dan larangan serta mencabut atau menarik kembali wewenang/kuasa yang diberikan tersebut. Selain itu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, abstrak dan terus-menerus tersebut dirumuskan dalam kalimat-kalimat yang normatif, jadi tidak deklaratif.

Perumusan suatu peraturan perundang—undangan memunyai hubungan yang sangat erat dengan penafsiran peraturan perundang—undangan, oleb karena itu diperlukan adanya apresiasi dan pemahaman bahasa tulisan di dalamnya dengan baik. Hubungan antara perumusan dan pernafsiran peraturan perundang-undangan yang baik ini sangat menentukan apakah peraturan perundang-undangan itu akan mencapai tujuannya atau tidak. Selain hal-hal tersebut, perumusan peraturan

perundang-undangan berhubungan erat pula dengan logika atau penalaran terhadap sesuatu permasalahan yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam perumusan suatu peraturan perundang - undangan Montesquieu mengemukakan beberapa batasan sbb.:

a. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
b. Istilah yang dipilih sedapat-dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninnggalkan sesedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
c. Hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, serta menghindarkan diri dari yang kiasan dan dugaan;
d. Hendaknya tidak halus sehingga memerlukan. ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
e. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;
f. Hendaknya tidak memancing perdebatan/perbantahan; adalah berbahaya memberikan alas an-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan;
g. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami;

Jeremy Bentham mengemukakan adanya ketidak sempurnaan (imperfections) yang dapat mempengaruhi undang-undang, dan ketidaksempurnaan ini dapat dijadikan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketidakseinpurnaan itu dibagi menjadi dua tingkatan, yaitu:

1. Ketidak sempurnaan tingkat pertama disebabkan hal- hal yang meliputi arti ganda, kekaburan, terlalu luas.

2. Sedangkan ketidaksempurnaan tingkat kedua disebabkan hal-hal meliputi ketidak tetapan ungkapan, ketidak tetapan tentang pentingnya sesuatu, berlebihan, terlalu panjang lebar, membingungkan, tanpa tanda yang memudahkan pemahaman, ketidakteraturan.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, di dalam merumuskan peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan hal- hal sebagai berikut:

a. Tidak boleh mempunyai arti yang kembar;

b. Harus menggunakan ungkapan-ungkapan yang jelas (jangan berpuisi);

c. Jangan menggunakan ungkapan yang tidak sempurna;

d. Gaya bahasanya harus padat dan sederhana;

e. Pergunakan istilah yang sudah mutlak/tetap;

f. Jangan mengacaukan yang pokok dengan pengecualian-pengecualian;

g. Hindarkan ketidakteraturan dalam menggunakan kata-kata;

h. Jangan menggunakan kalimat terlalu panjang;

i. pertimbangkan baik-baik perlu tidaknya peraturan tersebut agar jangan sampai suatu saat hukum itu menjadi korban.

DAFTAR PUSTAKA

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta 2008

Soehino, Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan. Liberty, Yogjakarta, 1984.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan

Makalah Bahasa Perundang-undangan, Lembaga Administrasi Negara. Pusdiklat SPIMNAS bidang TMKP.2002