



## KEJELASAN PERUMUSAN NORMA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (KAJIAN TERHADAP PENGGUNAAN FRASA HUKUM DALAM PERUMUSAN NORMA UNDANG-UNDANG)

**Sofwan, Haeruman & Rusnan**

Fakultas Hukum Universitas Mataram

Corresponding email: [sofwaniwanfh@gmail.com](mailto:sofwaniwanfh@gmail.com)

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji perumusan norma hukum dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang, karena kekeliruan dan kesalahan dalam merumuskan norma dalam pasal dan ayat undang-undang akan menimbulkan implikasi hukum dalam implementasi undang-undang. Penelitian ini adalah penelitian hukum normative, yaitu penelitian hukum dengan perumusan norma dalam undang-undang yang dijadikan sampel kajian. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dengan mengkaji norma dalam undang-undang dan pendekatan konseptual (*konseptual approach*) yaitu mengkajipandangan para pakar yang terkait dengan obyek kajian. Analisis hukum dilakukan dengan menggunakan metode penafsiran hokum, yaitu penafsiran gramatikal dan autentik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam perumusan norma hukum masih banyak kekeliruan dalam menggunakan frasa normatif; wajib, dilarang, berhak, harus, dapat, dan berwenang sebagai frasa yang harus digunakan dalam perumusan norma undang-undang termasuk dalam perumusan ketentuan sanksi, yaitu ada pasal dan ayat yang memuat norma yang dapat dikenakan sanksi, tetapi tidak dirumuskan sanksinya di pasalyang memuat sanksi, sehingga norma tersebut menjadi “norma tidur” yang tidak dapat diterapkan dalam menghadapi permasalahan hukum konkrit. Oleh karena itu, dalam perumusan norma hukum dalam pasal dan ayat undang-undang harus diperhatikan dan menggunakan frasa normatif yang tepat sehingga tidak mengalami masalah dalam implementasinya.

**Kata Kunci:** *kejelasan perumusan norma, dan undang-undang.*

### I. PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, maka segala perilaku setiap warga Negara dan aparat pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam membicarakan kehadiran hukum tidak hanya mengkaji tentang normanya, tetapi sistem hukumnya, dan hukum sebagai suatu sistem akan tunduk kepada batasan dan ciri-ciri suatu sistem<sup>1</sup>. Hukum sebagai suatu system menurut Lawrence Friedman terdiri atas komponen; struktural, substansi, dan kultural. Salah satu komponen sistem hukum yaitu komponen substansi merupakan

<sup>1</sup> Abintoro Prakoso, Penemuan Hukum, Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2016, hlm. 23

produk hukum yang dihasilkan oleh komponen structural (kelembagaan) dan salah satunya produk undang-undang.

Undang-undang merupakan salah satu bentuk peraturan yang mengatur penyelenggaraan Negara yang kewenangan legislasinya dan kekuasaan pembentukannya berada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 20 Ayat (1) yang menetapkan dan menentukan bahwa “ Dewan Perwakilan memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Sedangkan Presiden hanya berhak untuk mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Berdasarkan kekuasaan DPR dan hak Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan UUD RI 1945 masing-masing lembaga Negara tersebut mengajukan RUU, tetapi RUU tersebut harus tetap dibahas bersama oleh kedua lembaga Negara tersebut. Setelah ada persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden, maka Presiden mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang agar memiliki kekuatan hukum dan selanjutnya diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia agar memiliki kekuatan mengikat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk undang-undang) sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini juga mengatur pembentukan semua peraturan selain undang-undang. Dalam hal pembentukan undang-undang, dalam undang-undang diatur tentang prosedur pengajuan rancangan undang-undang, yang dimulai dengan program legislasi nasional, juga mengatur tentang teknis penyusunan, perancangan, dan pembentukan undang-undang.

Pengaturan tentang teknis penyusunan yang termuat dalam lampiran undang-undang tersebut termasuk tentang teknik perumusan norma, sehingga dengan adanya pedoman dalam perumusan norma dapat dihindari terjadinya kesalahan dalam perumusan yang berimplikasi pada norma tersebut tidak dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan.

Perumusan norma dalam undang-undang harus dilakukan dengan cermat karena kekeliruan dan kesalahan dalam perumusan norma akan menimbulkan implikasi hukum dalam implementasinya. Tidak jarang terjadi kekeliruan dalam merumuskan norma sehingga tidak dapat diterapkan kepada pelaku yang secara materil melanggar undang-undang tersebut.

Suatu undang-undang bisa mengandung kelemahan yang dapat mempengaruhi Implementasinya, yaitu ada 3 (tiga) kemungkinan yang dapat terjadi dari suatu rumusan norma peraturan atau undang-undang:

- a. Norma kabur; yaitu ada ketidakjelasan dalam norma yang dirumuskan, sehingga untuk mengatasinya dilakukan penafsiran;

- b. Norma kosong; yaitu tidak ada norma yang dirumuskan sehingga untuk menyelesaikan masalah hukum konkrit dilakukan konstruksi hukum/penemuan hukum; dan
- c. Norma konflik (*conflick of norm*); yaitu adanya pertentangan dan konflik antara norma yang ada dalam peraturan yang rendah dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga untuk mengatasi dan menyelesaikannya menggunakan asas hukum.

Seorang perancang (drafter) peraturan, setidaknya harus memiliki 3 (tiga) syarat; **pertama**, harus memiliki kemampuan substansial yaitu memahami terkait hal materi yang akan menjadi isi yang akan dimuat oleh suatu peraturan perundang-undangan yang akan dirancang, dengan menterjemahkan kebijakan yang menjadi muatan materi peraturan tersebut, **kedua**, harus memahami ilmu teknik merancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*), yaitu teori dan ilmu serta teknik tentang perancangan peraturan perundang-undangan, dan **ketiga**, yaitu bahasa hukum, yaitu, bahasa (bahasa perundang-undangan) yang digunakan di dalam merumuskan kalimat perundang-undangan, karena bahasa hukum ini memiliki karakteristik tersendiri yang membedakan dengan bahasa sehari-hari, yaitu adanya konsep-konsep istilah teknis hukum yang memiliki arti tersendiri dan tidak bisa diterjemahkan menurut pemahaman awam, meskipun di dalam perumusan kalimat perundang-undang tetap juga terikat dengan bahasa baku bahasa Indonesia (*common language*).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya dalam perumusan norma di dalam undang-undang masih banyak terjadi kesalahan dalam menggunakan frasa-frasa hukum dan memiliki implikasi hukum yang berbeda-beda dalam implementasinya, karena kesalahan tersebut dapat mengalibatkan bahwa suatu peraturan yang sebenarnya secara substansial normanya mengatur pelaku tertentu, tetapi tidak dapat diterapkan dan tidak mengikat pelaku karena kesalahan dalam merumuskan norma.

Hasil kajian awal menunjukkan bahwa dalam perumusan norma hukum di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terutama dalam penggunaan frasa hukum, masih syarat dengan kesalahan dan kekeliruan dalam penggunaan frasa hukum, sehingga secara normatif dan hukum dapat mempengaruhi implementasi dari undang-undang ketika berhadapan dengan penyelesaian permasalahan hukum konkrit yang terjadi dalam penerapan hukum.

Mengingat undang-undang akan menjadi instrumen, dasar, dan pedoman dan sebagai hukum yang menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan ketatanegaraan, maka haruslah disusun berdasarkan standar penyusunan dan pembentukan peraturan perundang yang baik dan benar sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil kajian awal atau pendahuluan yang dilakukan, banyak sekali undang-undang yang dalam menggunakan frasa normatif dalam perumusan kalimat

perundang-undangan, keliru dalam memilih frasa normatif, tidak tepat dalam pengacuan pasal, ada pasal yang mengatur norma yang berimplikasi pada sanksi akan tetapi sanksinya tidak ada diatur dalam ketentuan pidana, sehingga hal tersebut bermasalah dalam implementasinya.

Sehubungan dengan hal tersebut perlu untuk diteliti, dikaji dan dianalisis tentang kejelasan penuangan norma di dalam penyusunan undang, karena undang-undang merupakan produk hukum pusat yang dijadikan dasar hukum dan pedoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan, sehingga pembentukan dan penyusunannya harus benar-benar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kejelasan perumusan norma di dalam pembentukan undang-undang, khususnya penggunaan frasa hukum dalam perumusan norma undang-undang”
2. Bagaimana implikasi hukum bagi perumusan norma hukum yang tidak sesuai dengan frasa normatif dalam undang-undang tersebut.

## **II. PEMBAHASAN**

Undang-undang merupakan salah satu bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan kegiatan kemasyarakatan. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan perundang-undangan 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 Perundang-undangan.

Berdasarkan hirarki Peraturan Perundang-undangan tersebut, maka Undang-Undang memiliki kedudukan yang sangat urgen sebagai peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan dan perundang-undangan kita. Sebagai peraturan perundang-undangan yang penting tersebut, Undang-Undang mengatur materi sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:<sup>2</sup>

(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

---

2 Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- (2) Tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR dan Presiden.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengikuti pedoman yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### **A. Aspek dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Menurut Supardan Modeong, di dalam penyusunan produk-produk hukum ada 5 (lima) aspek<sup>3</sup> sebagai berikut

- a. legitimasi dan kewenangan;
- b. kesesuaian produk hukum;
- c. mengikuti tata cara tertentu;
- d. tertib (hirarki) peraturan perundang-undangan; dan
- e. penerimaan oleh masyarakat.

Suatu peraturan harus dibentuk oleh lembaga yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan sehingga memiliki suatu legitimasi secara hukum. Pembentukannya harus sesuai dengan jenis peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangannya. Penyusunan peraturan hukum dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan-perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, tidak saling bertentangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya baik berdasarkan tingkatannya (hirarkis) maupun sesama jenisnya secara horizontal. Bagi undang-undang, maka tidak boleh bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Juga peraturan tersebut harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat sehingga ada legitimasi dari masyarakat.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat demokratis harus mempresentasikan peran hukum sebagai alat untuk mendinamisasikan masyarakat, dengan demikian fungsi cita hukum dalam negara yang berubah dapat mengakomodasikan semua dinamika masyarakat yang kompleks seperti Indonesia<sup>4</sup>. Hukum tidak hanya mengatur perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola kebiasaan yang telah ada, tetapi lebih jauh hukum telah mengarah kepada penggunaannya sebagai suatu sarana atau alat untuk merubah masyarakat (*social engineering*). Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa materi muatan undang-undang adalah seluruh materi yang merupakan ketentuan atas pendelegasian yang ditentukan oleh undang-undang dasar, mengatur penyelenggaraan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

<sup>3</sup> Supardan Modeong, Legal Drafting, Jakarta, 2007, hlm. 81

<sup>4</sup> Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, PT Suryandaru Utama, 2005, Semarang, hlm. 35.

Geelhoed membedakan empat jenis tindakan pemerintah yang diatur oleh pemuat undang-undang<sup>5</sup>:

- a. fungsi mengagur.
- b. Fungsi memberi prestasi.
- c. Fungsi mengarahkan.
- d. Fungsi mewasiti

Oleh karena itu, maka suatu peraturan harus memuat norma-norma yang mengatur perilaku baik subyek hukum yang merupakan badan pelaksana yang akan melaksanakan peraturan tersebut berupa tugas dan wewenangnya, maupun subyek hukum yang merupakan pemegang peran utama yang diatur hak dan kewajibannya.

Dalam pembentukan dan penyusunan kalimat perundang-undangan memuat hal yang bersifat normatif. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipenuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun lingkungannya. Norma merupakan pedoman, patokan, atau ukuran bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat dan harus dipatuhi<sup>6</sup>.

Menurut Supardan Modeong<sup>7</sup> bahwa hal-hal yang mempengaruhi gagalnya transformasi ide-ide pengaturan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. perancang peraturan perundang-undangan tidak mampu mentransformasikan ide-ide pengaturannya ke dalam bahasa perundang-undangan dengan jelas dan mudah dimengerti;
- b. perancang peraturan perundang-undangan tidak mampu merumuskan hasil transformasi idenya melalui bahasa perundang-undangan ke dalam bahasa yang mudah dipahami masyarakat.
- c. Kelemahandalampenguasaanbahasaperundang-undanganyangmengakibatkanmateri yang diatur menjadi kaku.

Dalam mentransformasi hukum pembentuk undang-undang menggunakan bahasa hukum yaitu bahasa perundang-undangan. Menurut J.J.H. Bruggink orang mengatakan bahwa pada waktu belajar hukum orang mempelajari cara berpikir yuridik dan mungkin kegiatan mempelajari hukum itu memang lebih banyak merupakan usaha untuk menguasai bahasa hukum, karena dalam hukum itulah bermukimnya cara berpikir yuridik<sup>8</sup>

Ruang lingkup berlakunya berlakunya hukum mempunyai kriterium yang menentukan norma itu ditujukan kepada kelompok masyarakat mana sebagai subyeknya

5 I.C. van der Vlies, Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Alih Bahasa Linus Dolud-jawa, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak sasi Manusia, Jakarta, 2005, hlm.17.

6 Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 18

7 Supardan Modeong, *loc.cit*, hlm. 50.

8 J.J.H. Bruggink Refleksi Tentang Hukum, (Alih Bahasa Arief Sidharta), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.1

atau *normadressaat*<sup>9</sup>. Dalam perumusan tentang subyek norma harus ada kejelasan sehingga menimbulkan permasalahan dalam implementasinya.

Menurut Ahmad Yani<sup>10</sup>, kelemahan sistem teridentifikasi dalam 3 (tiga) permasalahan yaitu:

- a. tumpang tindih dan insinkronisasi peraturan perundang-undangan;
- b. implementasi undang-undang (UU) yang terhambat peraturan pelaksanaannya;
- c. tidak adanya peraturan perundang-undang.

Undang-Undang sebagai salah satu subsistem dari sistem hukum nasional merupakan peraturan yang dibentuk berdasarkan tahapan dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan ( Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan melihat dari aspek formal dan aspek materil.

### **1. Aspek formal.**

Aspek formal adalah dari segi bentuk peraturan perundang-undangan harus mengikuti pedoman yang ada dalam tata naskah penulisan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Aspek formal tersebut berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut:

- a. prosedur penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengikuti tahapan dan mekanisme penyusunan yang diatur dalam peraturan perundang-undanganyangberlaku. Apabilahaltersebuttidakditaati, maka peraturan tersebut dapat cacad prosedur;
- b. penyusunan peraturan perundang-undangan harus didasarkan kepada kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, kalau tidak ada kewenangan, maka legalitas peraturan perundang-undangan yang disusun atau ditetapkan tidak sah;
- c. bentuk dan struktur peraturan perundang-undangan, yaitu menyangkut sistematika;
- d. tata Naskah penulisan, yaitu penggunaan; tata tulis, tanda baca yang sedikit agak menyimpang dari ketentuan penulisan dalam Bahasa Indonesia ( Ejaan Yang Disempurnakan, lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011);
- e. penggunaan istilah dan terminologi hukum yang terkadang suatu frasa berbeda dengan pengertian dan makna yang biasa digunakan sehari-hari dalam bahasa Indonesia yang biasa digunakan; dan
- f. perumusan norma, yaitu perumusan suatu kaidah, aturan, pedoman, standard dan ukuran yang digunakan untuk mengikat perilaku subyek hukum. Dalam perumusan norma ada frasa standar yang harus digunakan (frasa normatif). Penggunaan frasa normatif tersebut, maka akan membedakan antara rumusan bahasa hukum (bahasa

9 Abintoro Prakoso, *Penemuan Hukum, Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2016, hlm. 27.

10 Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif*, Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm.4.

perundang-undangan) dengan bahasa Indonesia yang digunakan sehari-hari, karena bahasaperundang-undangan memuat kalimat normatif yang berisikaidahataunorma yang mengikat perilaku subyek hukum. Kesalahan dalam pilihan frasa normatif dalam merumuskan norma akan menimbulkan implikasi hukum terhadap rumusan tersebut antara lain tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan hukum konkrit.

## **2. Aspek Materiil.**

Selain aspek formal, maka peraturan perundang-undangan secara materiil tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum dan nilai-nilai Pancasila. Apabila terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum, maka peraturan tersebut batal demi hukum.

Undang-Undang merupakan salah satu jenis peraturan yang dibentuk bersama oleh Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang pembentukan mengikuti prosedur dan tahapan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku. Undang-undang dibentuk atas:

- a. perintah langsung dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (undang-undang organik);
- b. atas perintah suatu undang-undang yang sebagian materinya diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang tersendiri;
- c. pengesahan perjanjian internasional;

Perumusan norma dalam undang-undang harus mengikuti dan berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang teknis penyusunan peraturan perundang-undangan bahwa untuk merumuskan norma digunakan frasa normative sebagai berikut:

*Undang-Undang sebagai salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

## **B. Penggunaan Frasa Normatif dalam Perumusan Norma.**

Salah satu teknik dan metode yang perlu diperhatikan dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang adalah perumusan norma yang merupakan pedoman, patokan, dan standar berperilaku yang harus dipatuhi oleh subyek hukum yang diatur perilakunya dalam undang-undang. Kesalahan dalam penggunaan frasa normatif dalam perumusan norma dalam kalimat perundang-undang akan membawa implikasi hukum

yang berbeda dengan yang dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang ketika merumuskan dan menyusun suatu undang-undang.

Perumusan norma dalam undang-undang harus mengikuti dan berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang teknis penyusunan peraturan perundang-undangan bahwa untuk merumuskan norma digunakan frasa normative sebagai berikut:

1. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata **wajib**. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contohnya:

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Pasal 8

- (1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia **wajib** memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.

Apabila tidak memenuhi atau tidak memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku, maka akan dikenakan sanksi.

2. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata **harus**. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik.

Pasal 6

- (1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang **harus** memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan public yang sah;
- b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
- e. tidak pernah dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik;
- f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
- h. tidak berada dalam pengampunan.

3. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata **dilarang**. Larangan ada suatu hal yang tidak boleh dilaksanakan, dan kalau dilanggar dikenakan sanksi pidana.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Pasal 135

Setiap orang **dilarang** menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain. Larangan tersebut apabila dilanggar akan dikenakan sanksi pidana.

4. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata **berwenang**.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

Pasal 313

(1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, yang memiliki kewenangan adalah Menteri, dan tidak boleh dilaksanakan oleh pejabat selain Menteri. Kalau dilaksanakan oleh pejabat selain Menteri, maka disebut perbuatan sewenang-wenang karena tidak memiliki kewenangan.

5. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata **berhak**.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan.

Pasal 13

(1) Setiap orang berhak menggunakan jasa penyelenggara Sertifikasi Elektronik untuk pembuatan Tanda Tangan elektronik.

6. Untuk menyatakan sifat diskresioner dai suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata **dapat**.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Pasal 90

Pemegang IUP dan IUPK **dapat** melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.

Penggunaan frasa normatif dapat tersebut merupakan kebebasan ang diberikan bisa melakukan atau tidak melakukan, tidak ada sanksi hukumnya.

### **C. Penggunaan Frasa Normatif yang tidak tepat dalam norma Undang-Undang.**

Hasil kajian dari beberapa undang-undang yang dijadikan sampel penelitian, ditemukan perumusan norma yang tidak jelas dan diklasifikasikan dalam beberapa aspek sebagai berikut:

1. penggunaan frasa normatif yang tidak tepat dalam merumuskan norma;
2. tidak menggunakan acuan pasal yang memuat norma yang dapat dikenakan sanksi pidana;
3. ada pasal yang memuat norma, tetapi tidak ada sanksi yang diancamkan/dikenakan bagi pelanggar norma tersebut di dalam bab dan pasal ketentuan pidana; dan

#### **Ad.1 Penggunaan frasa normatif yang tidak tepat dalam merumuskan norma.**

Bahasa hukum dalam hal ini bahasa perundang-undangan yaitu bahasa yang digunakan dalam perumusan kalimat dalam pasal peraturan perundang-undangan agak sedikit berbeda dengan bahasa yang biasa digunakan sehari-hari, selain memiliki karakteristik yang berbeda, juga karena ada beberapa terminologi/istilah hukum yang memiliki makna yang berbeda dengan bahasa yang digunakan pada umumnya. Bahasa perundang-undangan dalam perumusan pasal peraturan perundang-undangan telah diatur secara khusus, terutama dalam merumuskan norma dengan menggunakan frasa normatif.

Frasa normatif yang digunakan dalam perumusan peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan pada bagian awal pembahasan dan hasil penelitian ini meliputi: dilarang, wajib, berhak, berwenang, harus, dapat.

Frasa normatif tersebut ketika digunakan dalam perumusan norma peraturan perundang-undangan mengandung makna dengan berbagai implikasi hukum bagi subyek yang melakukannya. Frasa hukum tersebut bersifat imperatif dan fakultatif. Bersifat fakultatif adalah mengikat perilaku subyek hukum dengan daya paksa untuk melakukan atau tidak melakukan. Frasa Wajib merupakan perintah untuk melakukan dan apabila tidak dilakukan berimplikasi pada sanksi sesuai dengan norma yang dilanggar. Sedang norma larangan (frasa dilarang) merupakan larangan untuk tidak melakukan (tidak boleh dilanggar) dan apabila dilakukan (dilanggar) ada sanksi pidana yang akan diancamkan dan dikenakan kepada pelaku.

Selain itu, ada frasa normatif yang bersifat fakultatif yang merupakan kebolehan dan kebebasan bagi subyek pelaku untuk melakukan atau tidak melakukan. Frasa normatif tersebut disimbolkan dengan frasa (kata) berhak.

Beberapa kekeliruan dan kesalahan dalam perumusan kalimat perundang-undangan akan menimbulkan implikasi sulitnya atau tidak diterapkan pasal yang bersangkutan dalam menyelesaikan permasalahan hukum konkrit.

Contoh penggunaan frasa normatif yang tidak tepat dalam perumusan kalimat perundang-undangan seperti pada contoh di bawah ini.

1. Penggunaan frasa normatif wajib yang tidak tepat.

a. Ketentuan Pasal 71 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan:

(1) Pemilik Kendaraan Bermotor wajib melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Perumusan norma seperti di atas, semestinya merupakan persyaratan sehingga semesetinya menggunakan frasa harus. Di dalam rumusan tersebut digunakan norma wajib tetapi dalam ketentuan pengenaan sanksi tidak ada diatur sanksi pidananya ataupun sanksi administratif atau denda.

2. Tidak menggunakan acuan pasal yang memuat norma yang dapat dikenakan sanksi pidana dalam Pasal Ketentuan Pidana.

Untuk menjamin hak-hak dari subyek hukum dan untuk mewujudkan asas kepastian hukum, maka perumusan dan pengacuan pasal untuk pengenaan sanksi harus jelas dalam perumusan kalimat perundang-undangan dengan merumuskan ketentuan pidana yang mengacu kepada rumusan norma yang diatur dalam pasal yang memuat norma yang dapat dipidana.

Berikut ini beberapa contoh rumusan dalam beberapa undang-undang yang dikutip:

1. Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

Ketentuan Pasal 9 ayat (1) menentukan bahwa:

(1) Setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlakunya baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan atau pemeliharaan kepada orang tersebut.

Contoh:

2. Dalam ketentuan Pasal 490 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai berikut:

#### Pasal 490

Setiap kepala desa atau sebutan lain yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal memuat norma larangan di dalam rumusan pasal menggunakan frasa normatif “dilarang” yang berarti ada sanksi yang harus dikenakan kepada yang melanggar larangan dan harus diatur di dalam ketentuan pidana. Namun demikian, di dalam ketentuan pidana ada sanksinya, tetapi tidak menyebut atau menggunakan acuan pasal

yang memuat norma dalam Pasal 9 ayat (1) untuk mengenakan pidananya, hal ini akan menimbulkan permasalahan dalam implementasi sehingga harus menggunakan penafsiran, tetapi akan mengenyampingkan asas kepastian hukum dalam penerapan pasal tersebut, karena dalam pasal ketentuan pidana tidak menggunakan Pasal 9 ayat (1) yang memuat norma untuk dapat dipidana.

Selanjutnya dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga ada dimuat norma (menggunakan frasa “**wajib**” yang berimplikasi pada sanksi pidana) tidak memiliki sanksi dalam ketentuan pidana. Rumusan Pasal 15 sebagai berikut:

Setiap orang yang mendengar, melihat, atau mengetahui terjadinya kekerasan dalam rumah tangga wajib melakukan upaya-upaya sesuai dengan bataskemampuannya untuk:

- a. mencegah berlangsungnya tindak pidana;
- b. memberikan perlindungan kepada korban;
- c. memberikan pertolongan darurat; dan
- d. membantu proses pengajuan permohonan penetapan perlindungan.

Pasal ini ada kekeliruan perumusan perbuatan yang dapat dikenakan pidana karena memuat kewajiban kumulatif, (penggunaan kata “dan” pada huruf c yang menunjukkan kumulatif maksudnya harus dipenuhi 4 (empat) upaya tersebut untuk dapat dikenakan pidana. Semestinya rumusannya bersifat alternatif (salah satunya, dengan menggunakan kata “atau” pada akhir kalimat dalam huruf c.

3. Pasalnya memuat norma yang dapat dikenakan sanksi hukum akibat melanggar larangan atau tidak memenuhi kewajiban, tetapi tidak ada sanksi yang diancamkan/ dikenakan bagi pelanggar norma tersebut di dalam bab dan pasal ketentuan pidana; dan

Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan sebagai berikut:

(1) Setiap Kendaraan Bermotor **wajib** diregistrasikan.

Pasal 71 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 memuat norma wajib tetapi tidak bersanksi, ketentuannya sebagai berikut:

- (1) Pemilik Kendaraan Bermotor wajib melaporkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia, jika:
  - a. bukti registrasi hilang atau rusak;
  - b. spesifikasi teknis dan/atau fungsi Kendaraan Bermotor diubah;
  - c. kepemilikan Kendaraan Bermotor beralih; atau
  - d. kendaraan bermotor digunakan secara terus-menerus lebih dari 3 (tiga) bulan di luar wilayah Kendaraan diregistrasi.

Di dalam Pasal 64 ayat (1) di atas, ada frasa normatif wajib yang digunakan, tetapi tidak ada sanksi yang dikenakan kepada pelanggar atau subyek hukum yang

tidak melaksanakan perintah tersebut, dan dalam ketentuan pidana tidak ada diatur sanksinya, sehingga menjadi norma yang tidak dapat mengikat perilaku subyek hukum.

#### **D. Implikasi Hukum Penggunaan Frasa Normatif yang tidak tepat.**

Kejelasan norma dalam perumusan kalimat perundang-undangan akan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap norma yang mengikat perilaku subyek sehingga tidak mengalami kesulitan dalam implementasi peraturan perundang-undangan dalam menghadapi dan penyelesaian permasalahan hukum yang konkrit.

Ketidakjelasan norma dalam perumusan kalimat perundang-undangan akan menimbulkan permasalahan dalam implementasi norma tersebut dalam menyelesaikan masalah hukum konkrit.

1. Kesalahan penggunaan frasa normatif yang memuat norma yang bersifat imperatif (memaksa) seperti frasa normatif hukum *dilarang dan wajib* akan menimbulkan permasalahan dalam penegakannya. Terkadang frasa normatif wajib dirancukan dengan istilah harus yang memiliki implikasi hukum yang berbeda. Wajib berimplikasi pada sanksi, sedangkan harus berkaitan dengan persyaratan yang tidak berimplikasi pada sanksi tetapi implikasi hukum tidak mendapatkan prestasi.
2. Suatu norma yang memuat frasa normatif yang bersifat imperatif (wajib dan dilarang) dirumuskan dalam pasal-pasal undang-undang, tetapi tidak ada sanksinya di dalam pasal yang mengatur ketentuan pidana. Norma seperti ini tidak dapat diterapkan/ditegakkan untuk menyelesaikan permasalahan hukum konkrit yang ada, seperti yang ada pada ketentuan Pasal 490 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ada normanya dalam pasal tetapi tidak ada sanksinya pada ketentuan pidana, sehingga pasal ini tidak dapat ditegakkan. Norma seperti ini menjadi “norma yang tidur” tidak dapat diterapkan untuk menyelesaikan permasalahan hukum konkrit yang terjadi.

### **III. KESIMPULAN.**

Berdasarkan uraian pada bab-bab pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih banyak kekeliruan dalam penggunaan frasa normatif dalam merumuskan norma dalam kalimat perundang-undangan yang akan menimbulkan implikasi hukum dalam penerapan undang-undang yang meliputi;
  - a. penggunaan frasa normatif yang tidak tepat dalam kalimat perundang-undangan (tidak sesuai dengan pedoman dalam peraturan perundang-undangan) sehingga menimbulkan implikasi hukum dalam implementasinya dan tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan hukum komkrit yang terjadi di masyarakat;

- b. normanya ada dirumuskan dalam pasal undang-undang, tetapi tidak ada sanksinya dalam pasal yang mengatur ketentuan pidana, sehingga ketika ada permasalahan hukum konkrit yang membutuhkan penyelesaian sulit untuk penegakan hukum;
  - c. dalam perumusan sanksi dalam pasal ketentuan pidana tidak mengutip atau mencantumkan pasal yang memuat norma yang dilanggar oleh subyek hukum sehingga dapat dikenakan sanksi pidana.
2. Implikasi hukum yang ditimbulkan akibat kekeliruan-kekeliruan tersebut adalah bahwa norma yang dirumuskan tidak dapat diimplementasi dalam menyelesaikan permasalahan hukum konkrit yang terjadi, sehingga dapat menjadi “norma tidur” ( tidak dapat diterapkan).
  3. Tidak adanya kepastian hukum bagi penerapan norma, sehingga ketika hendak digunakan/diterapkan/ditegakkan, dapat menimbulkan perdebatan terhadap norma yang sudah ada dalam peraturan (undang-undang) dan masing-masing penegak hukum pada akhirnya memberikan penafsiran yang berbeda-beda.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil pembahasan dan kesimpulan sebagai temuan dalam penelitian, dapat dikemukakan saran untuk perbaikan dalam penyusunan, pembahasan, dan penetapan undang-undang sebagai berikut:

1. Perlu kecermatan bagi DPR dan Presiden melalui perancang-perancang undang-undang untuk memahami betul ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya tentang pedoman penggunaan frasa normatif dalam merumuskan kalimat perundang-undangan sehingga undang-undang yang dihasilkan tidak mengalami permasalahan dalam implementasi dalam penegakan hukum.
2. Temuan dari hasil penelitian hanya menggunakan sampel secara acak tentang undang-undang yang dianalisis, hanya beberapa undang-undang, oleh karena itu, Pemerintah harus melakukan kajian atau review terhadap undang-undang yang sudah diundangkan, sehingga apabila ditemukan banyak undang-undang yang bermasalah dalam perumusan normanya perlu dilakukan perubahan, sehingga undang-undang tersebut tidak lagi bermasalah dalam implementasinya.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku:**

- Abintoro Prakoso, Penemuan Hukum, Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2016.
- Ahmad Yani, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif, Catatan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Azis Syamsuddin, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Sinar Grafika,

Jakarta, 2013.

Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, 2005, Semarang.

I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Alih Bahasa Linus Doludjawa), Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak sasi Manusia, Jakarta, 2005..

J.J.H. Bruggink *Refleksi Tentang Hukum*, (Alih Bahasa Arief Sidharta), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.1

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisus, Yogyakarta,

Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System*, PT Rajawali Pers, Jakarta 2007.

Supardan Modeong, *Legal Drafting*, Jakarta, 2007

### **B. Peraturan Perundangan-Undangan:**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan

Undang-Undang No or 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum