

Inkonsistensi Regulasi Undang-Undang dan Peraturan Rektor Undana

DAVID Y. MEYNERS

davidmeyners1960@gmail.com

NORANI ASNAWI

ABSTRAK

Terdapat kecenderungan setiap persoalan perlu diatur dalam undang-undang, keinginan memperoleh legitimasi melalui undang-undang, keyakinan bahwa undang-undang menjadi alternatif solusi menyelesaikan masalah sosial akan menyebabkan tingginya produksi undang-undang. Jumlah undang-undang akan semakin membengkak. Indonesia masuk dalam situasi hiper regulasi. Banyak hal yang diatur dengan undang-undang. Permasalahan ini juga akan berdampak pada pemborosan anggaran negara. Pembahasan undang-undang melalui proses yang panjang dengan tuntutan ketersediaan alokasi anggaran yang tidak sedikit. Ditambah lagi dengan alokasi anggaran yang tidak relevan, misalnya melakukan studi banding. Permasalahan lain terkait dengan ongkos sosial yang muncul dari pembahasan undang-undang yang menimbulkan pro kontra yang ekstrem di masyarakat. Padahal belum tentu undang-undang yang diperdebatkan tersebut akan dapat diimplementasikan secara efektif dan memberi manfaat bagi masyarakat luas.

Kata Kunci: Inkonsistensi, Regulasi, Undang-Undang, Peraturan Rektor.

ABSTRACT

There is a tendency that every problem needs to be regulated in law, the desire to gain legitimacy through the law, the belief that the law is an alternative solution to solving social problems will lead to the high production of laws. The number of laws will swell. Indonesia is in a hyper-regulatory situation. Many things are regulated by law. This problem will also have an impact on wasting the state budget. The discussion of the law goes through a long process with demands for the availability of a large budget allocation. Coupled with irrelevant budget allocations, for example conducting comparative studies. Another problem is related to the social costs that arise from the discussion of laws that cause extreme pros and cons in society. However, it is not certain that the disputed law will be implemented effectively and provide benefits to the wider community.

Keywords: Inconsistency, Regulation, Minister, Chancellor.

PENDAHULUAN

Jumlah peraturan perundang-undangan sejak reformasi terus meningkat. Data yang dikeluarkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2021 terdapat jumlah 8969 Peraturan Pusat, Peraturan Menteri 13877, peraturan lembaga negara 3961, dan jumlah terbanyak peraturan daerah 15218.³⁸ Kenyataan memperlihatkan, banyak undang-undang yang melimpahkan kewenangan (delegasi) ke pada peraturan menteri. Hal ini tidak tepat karena Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan dengan tegas, “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, yang memperlihatkan presiden membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Hak Presiden yang bersifat regulatif dan penetapan peraturan pemerintah tercantum dalam pasal 5 ayat (2) tersebut untuk menjalankan Undang-Undang. Peraturan ini berfungsi untuk mengefektifkan fungsi undang-undang dengan cara merinci ketentuan-

³⁸ <https://peraturan.go.id>, diakses, Senin, 13 Desember 2021.

ketentuannya dan mengolah dalam penerapannya. Artinya, setiap undang-undang yang memerlukan suatu peraturan pelaksanaan harus dilaksanakan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, sehingga dalam pembentukan suatu undang-undang saat ini, harus dihindari adanya pendeklasian yang langsung kepada peraturan menteri. Secara prinsip, kekuasaan reglementer presiden sebenarnya tidak melampaui undang-undang. Hal ini sesuai dengan konsep *stuffanbau theory* bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau disebut juga dengan istilah *ex superior derogat lex inferior*.³⁹

Pengaturan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan menyatakan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) yang dirumuskan sebagai berikut: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah. Perhatikan butir b (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) dengan butir c (Peraturan Pemerintah) menentukan bahwa Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah secara reglementer⁴⁰ dibatasi geraknya dengan ada tidaknya aktualisasi kekuasaan legislatif itu sendiri.

Pakar perundang-undangan yang pernah menjadi hakim konstitusi, Maria Farida, menerangkan bahwa saat ini banyak materi muatan yang seharusnya cukup diatur lewat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang justru dipaksakan diatur dengan undang-undang. Padahal seandainya diatur dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, pelaksanaannya menjadi lebih sederhana dan anggaran yang dibutuhkan relatif kecil.⁴¹ Adanya kecenderungan pendapat bahwa setiap persoalan perlu diatur dalam undang-undang, keinginan memperoleh legitimasi melalui undang-undang, keyakinan bahwa undang-undang menjadi alternatif solusi menyelesaikan masalah sosial akan menyebabkan tingginya produksi undang-undang. Jumlah undang-undang demikian akan semakin membengkak.

Indonesia masuk dalam situasi hiper regulasi--banyak hal yang diatur dengan undang-undang. Permasalahan ini juga akan berdampak pada pemborosan anggaran negara. Pembahasan undang-undang melalui proses yang panjang dengan tuntutan ketersediaan alokasi anggaran yang tidak sedikit. Ditambah lagi dengan alokasi anggaran yang tidak relevan karena tidak melakukan studi banding.

Permasalahan lain terkait dengan ongkos sosial yang muncul dari pembahasan undang-undang yang menimbulkan pro kontra yang ekstrem di masyarakat. Padahal belum tentu undang-undang yang diperdebatkan tersebut akan dapat diimplementasikan secara efektif dan memberi manfaat bagi masyarakat luas.

³⁹ Itulah sebabnya presiden tidak mungkin bisa menetapkan peraturan pemerintah sebelum ada undang-undang. Peraturan Pemerintah tidak bisa berdiri sendiri tanpa adanya pendeklasian materiil dari undang-undang yang sudah ada lebih dahulu.

⁴⁰ Kata *reglementer* menurut kbki.web.id/reglementer diartikan sebagai, "...menurut aturan (peraturan)", diakses, Selasa, 14 Desember 2021.

⁴¹ www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses, Sabtu, 12 Desember 2021.

Montesquieu⁴² berpendapat bahwa perubahan-perubahan yang tidak penting dalam undang-undang yang ada, undang-undang yang sulit dilaksanakan. Undang-undang yang benar-benar tidak diperlukan, harus dihindari karena hukum-hukum seperti itu akan memperlemah otoritas hukum secara umum. Jadi membengkaknya undang-undang justru akan berdampak negatif bagi keberadaan hukum itu sendiri. Undang-undang hanya akan menjadi dokumen tertulis yang tidak berpengaruh bagi perubahan masyarakat. Bahkan dapat berpengaruh pada kepercayaan masyarakat terhadap hukum.

Adanya kecenderungan pendapat bahwa setiap persoalan perlu diatur dalam undang-undang, keinginan memperoleh legitimasi melalui undang-undang, keyakinan bahwa undang-undang menjadi alternatif solusi menyelesaikan masalah sosial akan menyebabkan tingginya produksi undang-undang. Jumlah undang-undang akan semakin membengkak. Indonesia masuk dalam situasi hiper regulasi. Banyak hal yang diatur dengan undang-undang. Permasalahan ini juga akan berdampak pada pemborosan anggaran negara. Pembahasan undang-undang melalui proses yang panjang dengan tuntutan ketersediaan alokasi anggaran yang tidak sedikit.

Pendekatan peraturan perundang-undang secara harmonisasi, perlu juga dipahami atas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.⁴³ Perbedaan kata harmonisasi dengan kata sinkronisasi adalah pada peraturan perundang-undangan yang dikaji. Kata harmonisasi digunakan untuk mengkaji kesesuaian antara regulasi peraturan perundang-undangan secara horizontal atau yang sederajat dalam sistematika hukum positif.⁴⁴

PEMBAHASAN

a. Inkonsistensi Regulasi Undang-Undang

Di Indonesia regulasi diartikan sebagai sumber hukum formal berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia regulasi adalah pengaturan.⁴⁵

Terdapat kecenderungan setiap persoalan perlu diatur dalam undang-undang, keinginan memperoleh legitimasi melalui undang-undang, keyakinan bahwa undang-undang menjadi alternatif solusi menyelesaikan masalah sosial akan menyebabkan tingginya produksi undang-undang. Jumlah undang-undang akan semakin membengkak. Indonesia masuk dalam situasi hiper regulasi. Banyak hal yang diatur dengan undang-undang. Permasalahan ini juga akan berdampak pada pemborosan anggaran negara. Pembahasan undang-undang melalui proses yang panjang dengan tuntutan ketersediaan alokasi anggaran yang tidak sedikit. Ditambah lagi dengan alokasi anggaran yang tidak relevan, misalnya melakukan studi banding. Permasalahan

⁴² <https://pshk.or.id/blog-id/hiper-regulasi-tantangan-pembentahan-regulasi-di-indonesia/>, diakses, Senin, 13 Desember 2021.

⁴³ Peter Mahmud Marzuki (dalam Zaki Ulya, *Dilematisasi Kelembagaan Antar Lembaga Kekuasaan Yudikatif Guna Mencapai Harmonisasi Hukum*), Jurnal Hukum dan Peradilan Vol. 10, No. 3, 2021 hlm. 352.

⁴⁴ Endang Sumiarni, *Metodologi Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, 2013, hlm. 5.

⁴⁵ <https://kbki.web.id/regulasi>, diakses, Senin, 13 Desember 2021.

lain terkait dengan ongkos sosial yang muncul dari pembahasan undang-undang yang menimbulkan pro kontra yang ekstrem di masyarakat. Padahal belum tentu undang-undang yang diperdebatkan tersebut akan dapat diimplementasikan secara efektif dan memberi manfaat bagi masyarakat luas.

Selain masalah kualitas dan kuantitas, penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga cukup kompleks dan berpotensi menimbulkan masalah. Pranomo Anung, sewaktu menjabat Sekretaris Kabinet pada masa itu mencontohkan penyusunan Rancangan Undang-Undang di Indonesia dilakukan melalui banyak pintu, seperti Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretariat Negara, dan Sekretariat Kabinet, sehingga memperlama proses sinkronisasinya. Salah satu solusi untuk mengatasi masalah regulasi adalah dengan melakukan penguatan kelembagaan. Penguatan itu dilakukan dengan cara membentuk suatu organ atau institusi tunggal (*single centered body*) pembentuk peraturan perundang-undangan.⁴⁶

Urgensi pembentukan berbagai undang-undang yang tidak masuk dalam lingkup pengaturan kepentingan umum, dapat dipertanyakan seperti undang-undang yang mengatur mengenai profesi, berbagai peraturan di bidang kesehatan, sampai pada undang-undang yang bersifat sangat teknis. Alasan legitimasi juga ditengarai muncul dalam pembentukan berbagai undang-undang tersebut. Kebutuhan legitimasi yang hanya tertuju pada pemerintah untuk menguatkan kebijakannya, ternyata juga dibutuhkan oleh organisasi atau masyarakat, sehingga keinginan membentuk undang-undang, didasarkan pada alasan prakmatis. Tanpa mempertimbangkan apakah akan memberi manfaat bagi masyarakat luas atau hanya sebagian kecil kelompok.

Undang-undang menjadi bagian penting dalam sistem hukum kita. Ketidakcermatan dalam membentuk undang-undang dapat menimbulkan dampak negatif bagi hukum itu sendiri. Oleh karena itu, DPR dan Presiden sebagai pemegang kuasa membentuk undang-undang perlu melakukan penataan ulang dengan melihat pada kecenderungan motiv membentuk undang-undang saat ini. Seleksi usulan undang-undang perlu dilakukan secara lebih ketat, prioritaskan pada undang-undang yang mengatur kepentingan umum.

Selain itu, ketataan pada ketentuan normatif yang mengatur materi muatan undang-undang juga harus ditingkatkan kembali, sehingga materi yang seharusnya diatur dalam jenis peraturan di bawah undang-undang tidak perlu dibahas untuk menjadi undang-undang. Di sisi lain, perlu mendorong berbagai kalangan untuk lebih memahami kedudukan undang-undang dalam mengatur kepentingan negara dengan mengedepankan pada pengaturan yang bersifat umum dan luas.

Seperti disinggung di paragraf pertama di bagian pendahuluan, peraturan menteri menjadi regulasi yang paling banyak dan tumpang tindih. Tidak tanggung-tanggung di tahun 2021 terdapat 13877 Peraturan Menteri. Jika diklasifikasi, peraturan menteri menjadi peraturan kebijakan pelaksana yang langsung bersinggungan dengan masyarakat, pelaku usaha serta setiap objek dari aturan yang dikeluarkan. Potensi masalah dapat timbul bagi pemerintah--seperti adanya inkonsistensi regulasi. Inkonsisten dimaksud terdapat pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.

⁴⁶ https://news.detik.com/berita/d-4320699/seskab-obesitas-regulasi-di-indonesia-sering-tumpang-tindih?_ga=2.171211432.943766688.1639380611-1682450096.1617198841, diakses, Senin, 13 Desember 2021.

Contoh: definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang mendefinisi, “Penanaman modal adalah *segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia*” (*kursif*, ditambahkan). Definisi Penanaman Modal ini berbeda dengan pengaturan di Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu, “Penanaman modal adalah *investasi berupa aktiva tetap berwujud termasuk tanah yang digunakan untuk kegiatan utama usaha, baik untuk penanaman modal baru maupun perluasan dari usaha yang telah ada.*”

Dua rujukan pengertian dari regulasi ini sama-sama menggunakan kata *adalah* sebagai kalimat definisi. Kata *adalah* masih dapat diganti dengan kata *ialah*, tetapi tidak dapat diganti dengan *merupakan*. Jika kata *adalah* tidak dapat diganti dengan kata *merupakan* akan menimbulkan perbedaan informasi, yaitu menimbulkan makna kalimat itu sebagai deskripsi/uraian tentang *penanaman modal*. Contohnya: (1) Penanaman modal *adalah* segala bentuk kegiatan menanam modal; (2) Penanaman modal *merupakan* segala bentuk kegiatan menanam modal. Kalimat (1) tepat, tetapi kalimat (2) tidak dapat dibenarkan dan tampak janggal, karena kata *merupakan* berfungsi menjelaskan, bukan definisi. Nomina di sebelah kiri (penanaman modal) tidak dapat dipertukarkan dengan nomina di sebelah kanan (merupakan).

Lalu di mana letak inkonsistensi pengertian dua rujukan regulasi ini? Hal ini terletak pada definisi kata-kata selanjut, “...*adalah segala bentuk kegiatan menanam modal...*” (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007) dan, “...*adalah investasi berupa aktiva tetap berwujud termasuk tanah yang digunakan untuk kegiatan utama usaha...*” (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007). Kedua regulasi ini memberikan definisi⁴⁷ ganda atau ambigu⁴⁸ terhadap istilah *penanaman modal*, sehingga dapat menimbulkan kesalahan dalam menafsirkan isi atau maksud teks.

Definisi ganda juga bertentangan dengan asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang disusun dalam sistematika yang benar sehingga dapat dimengerti dengan baik oleh masyarakat yang diharuskan menaati hukum tersebut. Makna ambigu (konotatif/arti ganda/multi tafsir), dalam

⁴⁷ Hakekat dari definisi menjadi suatu istilah yang masih utuh dan abstrak menjadi jelas dan terurai. Di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “definisi” mengandung arti batasan atau arti, atau keterangan singkat jelas (Poerwodarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. 1986:235, Jakarta: Balai Pustaka. Menurut Ph. A.N. Houwing, definisi sebagai suatu pengertian merupakan pernyataan atau uraian pertimbangan (*oordeel*) yang memuat pelukisan secara menyeluruh, ditunjukkan dengan rangkaian kata-kata tentang isi gambaran pikiran tertentu. Atas dasar hal itu, maka fungsi definisi adalah menguraikan dan menyatakan atau mengkonstatir suatu gambaran pikiran. Jadi, definisi merupakan pemberian batasan terhadap arti dari suatu istilah agar istilah tersebut menjadi terang dan jelas.

⁴⁸ Ambigu adalah kata atau kalimat yang bermakna ganda atau lebih. Kata ambigu ini kadang membuat kalimat atau teksnya mengandung keraguan, kekaburan, ketidakjelasan, dan sejenisnya.

Bahasa Hukum juga harus dihindari. Ini sangat penting, mengingat dalam pemakaian bahasa, berakibat dapat atau tidaknya penegakan hukum. Hukum sebagai aturan-aturan yang berlaku di masyarakat, hendaknya disusun dengan bahasa hukum yang denotatif yaitu, lugas, mudah dimengerti, agar tidak terjadi pembelokan makna dalam interpretasi (penerjemahan kalimat). Hal ini meliputi unsur-unsur ketepatan, kecermatan dan kejelasan ungkapan.

b. Inkonsistensi Regulasi Peraturan Rektor

Inkonsistensi regulasi yang menimbulkan multi tafsir juga terjadi dalam Peraturan Rektor Nomor 6 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana. Di Pasal 3 ayat (2) huruf c tertulis, “Berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat berakhirnya masa jabatan pimpinan yang sedang menjabat.” Klausul ini menimbulkan beragam tanggapan. Perhatikan pendapat Dr. J.G. Tuba Helan (WAG Dosen Fakultas Hukum Undana, Kamis, 14 Januari 2021, jam 18.54 dan 18.56), “Yang dimaksud paling tinggi 60 puluh tahun, bukan saat mengakhiri masa jabatan yang dipilih, tetapi saat berakhir masa jabatan ketua bagian yang lama, sehingga berhenti pada saat berusia 64 tahun karena dosen pensiun 65 tahun.” Pendapat berbeda disampaikan Dr. Jeffry Likadja (WAG Dosen Fakultas Hukum Undana, 14 Januari 2021, jam 19.05, “Sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (2) huruf c Peraturan Rektor Nomor 6 Tahun 2019, berusia paling tinggi 60 tahun pada saat berakhirnya masa jabatan yang sedang menjabat. Untuk Wakil Rektor...berusia 65 tahun (Pasal 6 ayat 2 huruf b).” Latar belakang kedua pendapat di atas sebagai respon atas tulisan saya di WAG Dosen Fakultas Hukum Undana, Kamis, 14 Januari 2021, jam 18.35, yang berjudul *Pemilihan Ketua Bagian HTN: Banyak Pertanyaan Belum Terjawab*. Sikap pro dan kontra, juga terjadi pada saat pemilihan Ketua Bagian HTN, dan Anggota Utusan Senat Bagian HTN secara daring, pada Jumat, 15 Januari 2021, terhadap Pasal 3 ayat (2) huruf c tersebut.

Seharusnya peraturan rektor tersebut, diharapkan menghasilkan kepastian hukum, tetapi justru menimbulkan multi tafsir. Di Pasal 3 ayat (2) huruf c--seperti yang sudah dikutip di atas, terdapat frasa, “*Berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat berakhirnya*, memiliki makna: seorang calon yang mencalonkan dirinya sebagai Ketua Bagian harus berusia paling sedikit 56 tahun (batasan usia pada saat mengakhiri jabatan 60 tahun yang dikurangi masa jabatan 4 tahun).” Mengapa usia 60 tahun harus dikurangi masa jabatan 4 (empat) tahun? Perhatikan kalimat terakhir di ayat itu, ‘pada saat berakhirnya masa jabatan pimpinan yang sedang menjabat.’

Frasi ini memiliki dua sub frasa yang tidak dapat dipisahkan. (1) Frasa ‘*pada saat*’, yang mengartikan atau menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan. Contoh: Pada saat peraturan rektor ini mulai berlaku, maka Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. (2) Frasa ‘*berakhirnya*’, yang memiliki awalan *ber-* di dalam bahasa Indonesia berfungsi sebagai pembentuk kata kerja atau kata sifat. Kata kerja yang dibentuk tidak memiliki objek (intransitif), tetapi dapat memiliki pelengkap atau keterangan. Namun dalam konteks Pasal 3 ayat (2) huruf c ini, maka imbuhan *-nya* dari kata *berakhir* berfungsi untuk (a) *membentuk kata benda*; (b) *memberi penekanan atau penegasan* (c) *membentuk kata keterangan* (cetak miring ditambahkan, *pen.*) (bandingkan Abdul Chaer. *Tata Bahasa Praktis Bahasa Indonesia*. 2006:208, Jakarta: PT Rineka Cipta).

Perhatikan frasa dari rujukan yang dimiringkan: *membentuk kata benda*, yang jika dihubungkan atau diterapkan pada frasa ‘*pada saat berakhirnya*’ (dengan imbuhan -nya), tidak lain memaksudkan orang itu sendiri atau pejabat itu; yang sebelumnya mencalonkan diri pada usia 56 tahun dan telah mengakhiri atau telah menyelesaikan masa jabatan pada usia ‘...paling tinggi 60 (enam puluh) tahun (*memberi penekanan atau penegasan*)’. Selanjutnya kata-kata terakhir, ‘*masa jabatan pimpinan yang sedang menjabat*’ dari Pasal 3 ayat (2) huruf c tersebut, tidak mempengaruhi makna kalimat maupun frasa sebelumnya, tetapi sebaliknya memperkuat kata *berakhirnya*’ (yang diberi imbuhan -nya) yang bermakna masa jabatan pimpinan orang itu sendiri yang menjabat; bukan orang lain.

Apa simpulan dari uraian di atas? Perhatikan referensi dari Dr. Jeffry Likadja yang sudah dikutip sebelumnya, ‘Sesuai ketentuan Pasal 3 ayat (2) huruf c Peraturan Rektor Nomor 6 Tahun 2019, berusia paling tinggi 60 tahun pada saat berakhirnya masa jabatan yang sedang menjabat.’ Kemudian ia memperkuat simpulan dengan merujuk pada pemberhentian Wakil Rektor di Pasal 6 ayat (2) huruf f dari peraturan rektor, yang berbunyi, “telah berusia 65 (enam puluh lima) tahun.”

Apakah uraian yang saya lakukan, maupun simpulan dengan merujuk pada pendapat Dr. Jeffry Likadja, benar? Ya, benar. Tidak ada yang salah. Namun kebenaran tersebut bersifat semu--yang didapatkan karena bertumpu pada tafsir tunggal yakni interpretasi gramatikal. Seharusnya interpretasi ditambahkan dengan menggunakan pendekatan metode penafsiran sistematis (logis) dengan cara mengaitkan atau membandingkan pasal yang lain, berkaitan batas umur bagi seorang pejabat. Perhatikan Pasal 20, pada ayat (1) menyatakan, “Rektor berwenang memberhentikan Pimpinan Fakultas, Jurusan/Bagian/Program Studi, dan Laboratorium/Bengkel/Studi/Kebun Percobaan dari jabatannya sebelum masa jabatan berakhir.” Di ayat (2) tertulis, “Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena: b. *telah berusia 65 (enam puluh lima) tahun*” (cetak miring ditambahkan, *pen.*).

Pertanyaannya: mengapa rektor berwenang memberhentikan seorang pejabat pada usia 65? Jawabannya, karena pejabat tersebut telah melampaui usia 64 tahun. Logisnya, batas umur seseorang pada saat pencalonan/pelantikan sebagai pejabat di Fakultas, Jurusan/Bagian/Program Studi, dan Laboratorium/Bengkel/Studi/Kebun Percobaan, adalah berumur 60 tahun; bukan 56 tahun--seperti pendapat yang sudah saya uraikan berdasarkan penafsiran hurufiah. Dari perspektif perbandingan sistematis tersebut, terlihat adanya pertentangan antara Pasal 3 ayat (2) huruf c dengan Pasal 20 ayat (2) huruf b. Pertentangan demikian akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Subjek hukum menjadi bingung untuk tunduk dan patuh pada ketentuan pasal yang mana?

Demikian pula produk hukum sebelumnya (Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana) yang juga mengatur hal yang sama mengenai Syarat-Syarat Calon Wakil Rektor, Pimpinan Program Pasca Sarjana, Pimpinan Fakultas, Jurusan/Program Studi, dan Laboratorium, Pimpinan Lembaga, dan Pimpinan UPT, di Pasal 3 ayat (2) huruf c, tertulis, “berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat berakhirnya masa jabatan Pemimpin PTN yang sedang menjabat.” Kata-kata di pasal ini sama persis dengan yang terdapat di Peraturan Rektor Nomor 6 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian

Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana, Pasal 3 ayat (2) huruf c, kecuali pada kata-kata, ‘Pimpinan PTN yang sedang menjabat’ yang direvisi menjadi, ‘pimpinan yang sedang menjabat.’

Dari perbandingan sistematis demikian, timbul pertanyaan: mengapa si perancang membuat redaksi kalimat di Pasal 3 ayat (2) huruf c dari Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 6 Tahun 2019 yang juga memiliki makna multitafsir dengan Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana? Bukankah ada tenggang waktu satu tahun untuk merevisi substansi kalimat dari sejumlah pasal menjadi kalimat bermakna monotafsir melalui Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 18 Tahun 2018 dengan Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 6 Tahun 2019? Mengapa si perancang membuat redaksi kalimat di Pasal 3 ayat (2) huruf c, menjadi kontroversi karena saling bertentangan pengaturannya dengan Pasal 20, pada ayat (1) dan (2)? Bahkan pertentangan ini menjadi tidak logis sehingga secara ilmiah tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Keilmianan dan kesistematisan si perancang yang menata pasal, ayat dan kalimat-kalimat di dalamnya sehingga mudah dimengerti oleh subjek hukum, dapat mengangkat kewibawaan pejabat yang menandatanganinya. Itulah alasan Lilis Hartini dalam bukunya menulis, “Lebih tinggi tingkat intelektual seorang perancang, akan lebih berhati-hati dalam menulis kalimat-kalimatnya. Daya nalar seseorang menangkap pesan dalam bentuk bahasa peraturan dapat dijadikan patokan sebagai orang yang teliti dan efektif dalam menjalankan komunikasi di dalam masyarakat.”⁴⁹ Sebaiknya kalimat di Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi: *Berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat berakhirnya masa jabatan pimpinan yang sedang menjabat*”, diubah menjadi, “Berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat pelantikan sebagai pejabat.” Kalimat ini, lugas, objektif, dan bercorak hemat--hanya kata yang diperlukan yang dipakai.

Masih dengan peraturan rektor yang sama, di Pasal 18 ayat (5) tertulis, “Persyaratan, kriteria, dan tata cara pemilihan dan pengangkatan pimpinan Jurusan/Bagian/Program Studi ditetapkan oleh Senat Fakultas dalam ketentuan tersendiri berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.” Tentu kalimat, ‘...ditetapkan oleh Senat Fakultas dalam ketentuan tersendiri...’, memaksudkan produk hukum yang dihasilkan oleh Senat Fakultas Hukum Undana--entah dalam bentuk Tata Tertib, atau produk hukum lain. Isinya untuk mengatur selain mekanisme pemilihan maupun syarat lain. Lalu, di mana produk hukum tersebut? Jika sudah ada, mengapa tidak disosialisasikan kepada seluruh dosen bagian sebagai peserta pemilihan? Bagi dosen bagian, perihal sosialisasi sebuah produk hukum, bukanlah hal tabu dan juga tidak perlu lagi diperdebatkan panjang lebar. Kita semua paham hal itu.

Penggunaan kalimat dalam regulasi hukum di lingkungan Undana perlu mendapat perhatian ekstra dalam kaitan dengan penafsiran. Mengapa? Tidak adanya otoritas yang berwenang untuk menentukan penafsiran mana yang mewakili pandangan resmi penyelenggara Undana. Masih segar di ingatan kita, adanya multi tafsir terhadap masa perpanjangan jabatan dekan, dan wakil-wakil dekan Fakultas Hukum Universitas Nusa Cencana sehingga mengalami *deadlock* (jalan buntu) sampai lima bulan. Akibatnya,

⁴⁹ Lilis Hartini, *Bahasa dan Produk Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2014, hlm. 7.

penyelesaian dilakukan secara kompromis-politis, bukan menggunakan penalaran hukum yang sahih.

Dalam regulasi sebelumnya--Peraturan Rektor Nomor 756/PP/20015 tentang Norma dan Tolok Ukur Penyelenggaraan Pendidikan di Universitas Nusa Cendana. Di Pasal 66 ayat (2) tertulis, “Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dan efektif mulai semester gasal tahun akademik 2015.” Untuk membahas regulasi ini terlebih dulu perlu dijelaskan, secara umum bahasa memiliki keterbatasan dan ketidaksempurnaan. Demikian pula, harus diakui bahwa peraturan perundangan undangan sebagai bagian dari bahasa Hukum, ternyata banyak yang tidak lugas, berputar-putar dan berakhir pada ketidakjelasan makna. Akibatnya, menimbulkan beragam tafsir bagi pengguna peraturan.

Perhatikan kalimat kutipan di atas, ‘Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan’, yang menunjukkan adanya kepastian tanggal berlaku, yakni, tanggal 5 Mei 2015. Namun kalimat selanjut, ‘efektif mulai semester gasal tahun akademik 2015’, mengaburkan kalimat sebelumnya sehingga menimbulkan ketidakpastian. Bukankah ‘semester gasal’ atau semester ganjil memiliki satuan waktu lima bulan (1 September - 31 Januari), sebaliknya tanggal pemberlakuan peraturan (5 Mei 2015) berada pada jenjang semester genap. Frasa, ‘efektif mulai semester gasal’ (atau frasa sejenis: mulai berlaku efektif pada tanggal...) bermakna multtafsir--menimbulkan ketidakpastian mengenai saat resmi berlakunya peraturan rektor tersebut: saat penetapan atau saat berlaku efektif. Jadi, kalimat yang baik dan benar, “Peraturan ini berlaku pada tanggal ditetapkan”, tanpa embel-embel, ‘dan efektif mulai semester...’

Pada dasarnya, saat mulai berlaku peraturan rektor adalah sama bagi keseluruhan materi peraturan dan seluruh unit Universitas Nusa Cendana. Saat mulai berlakunya peraturan, juga tidak dapat ditentukan lebih awal dari saat penetapannya--meskipun ini jarang terjadi. Memang penyimpangan terhadap “waktu mulai berlaku” dapat saja terjadi pada sebuah peraturan. Akan tetapi, hendaknya dinyatakan secara tegas dengan menetapkan sejumlah materi dalam peraturan yang berbeda saat mulai berlaku. Contoh redaksi kalimat yang dapat digunakan, “Peraturan rektor ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, kecuali Pasal 10 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) yang mulai berlaku pada tanggal...”

Demikian pula terdapat kalimat yang dirumuskan secara umum di Pasal 66 ayat (1), “Dengan dikeluarkannya Peraturan ini maka Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 520 Tahun 2012 dinyatakan tidak berlaku.” Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan rektor harus menyebutkan secara tegas dengan formulasi kalimat, “Pada saat Peraturan Rektor ini mulai berlaku, Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 520/PP/2012 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

Bagaimana dengan peraturan rektor ini yang diberi Nomor: 756/PP/2015? Sebenarnya para perancang dari peraturan rektor ini, dapat juga mengikuti pedoman *Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, yang mengelompokan unsur *jenis, nomor, tahun penetapan* (pengundangan untuk jenis undang-undang), dan nama peraturan, sebagai *judul*. Dari pengelompokan ini, terlihat *nomor* dan *tahun* menjadi bagian dari seluruh unsur *judul*, maka penomoran peraturan harus mendapatkan nomor urut baru sesuai tahun penetapan. Secara teknis, selain untuk mempermudah administrasi, juga mempermudah untuk mengingat, karena menggunakan angka/nomor yang kecil.

Seandainya, penggunaan nomor demikian oleh tim perancang regulasi berkeras untuk dipertahankan, maka silakan bayangkan pada tahun 2015 saja, telah menggunakan nomor angka urut yang tinggi (756), bagaimana 100 atau 200 tahun ke depan? Kemungkinan besar, nomor peraturan rektor, berada pada kisaran angka/nomor urut ratusan ribu. Jika itu terjadi, kita satu-satunya universitas di dunia yang peraturan rektornya mencapai angka tertinggi secara fantastis!

Sebenarnya, masih banyak yang dapat dibahas terhadap peraturan tersebut, misalnya penggunaan kata nomor pada peraturan, disingkat menjadi “No.”. Namun, mengingat Universitas Nusa Cendana telah berganti status menjadi Badan Layanan Umum. Penggunaan bahasa peraturan perundang-undangan dalam substansi peraturan rektor ini, sedapat mungkin diperbaiki dan disesuaikan dengan status Badan Layanan Umum.

Akan lebih elok jika penyusunan rancangan regulasi peraturan rektor yang baru, dibuat dalam bentuk Naskah Akademik untuk didiskusi secara terbuka oleh para pengguna. Sekalipun lingkup berlaku peraturan rektor, terbatas pada Universitas Nusa Cendana, tetapi penyusunannya tidak bisa menghindari asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan benar. Salah satunya, *kejelasan rumusan* yang mensyaratkan: dalam proses pembentukan peraturan, harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa Hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.

PENUTUP

1. Ketidakcermatan dalam membentuk regulasi undang-undang dapat menimbulkan dampak negatif bagi hukum itu sendiri. Oleh karena itu, DPR dan Presiden sebagai pemegang kuasa membentuk undang-undang perlu melakukan penataan ulang dengan melihat pada kecenderungan motif membentuk undang-undang saat ini. Seleksi usulan undang-undang perlu dilakukan secara lebih ketat, prioritaskan pada undang-undang yang mengatur kepentingan umum;
2. Terdapat inkonsistensi regulasi yang menimbulkan multi tafsir dari Peraturan Rektor Nomor 6 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana. Di Pasal 3 ayat (2) huruf c, “Berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat berakhirnya masa jabatan pimpinan yang sedang menjabat.” Klausul ini bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) huruf b, “Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena: b. telah berusia 65 (enam puluh lima) tahun.” Perlu adanya perbaikan di Pasal 3 ayat (2) menjadi, “Berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat pelantikan sebagai pejabat.”

REFERENSI

BUKU

- Chaer, Abdul. *Tata Bahasa Praktis Bahasa Indonesia*. 2006:208, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Endang Sumiarni, *Metodologi Penelitian Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, 2013.
- Lilis Hartini, *Bahasa dan Produk Hukum*, 2014, Refika Aditama, Bandung.
- Poerwodarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. 1986:235, Jakarta: Balai Pustaka.

JURNAL

Ulya, Zaki, *Dilematisasi Kelembagaan Antar Lembaga Kekuasaan Yudikatif Guna Mencapai Harmonisasi Hukum*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 10, No. 3, 2021.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan Untuk Penanaman Modal di Bidang-Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-Daerah Tertentu.

Peraturan Rektor Nomor 756/PP/20015 tentang Norma dan Tolok Ukur Penyelenggaraan Pendidikan di Universitas Nusa Cendana.

Peraturan Rektor Universitas Nusa Cendana Nomor 18 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana.

Peraturan Rektor Nomor 6 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan di Lingkungan Universitas Nusa Cendana.

INTERNET

<https://peraturan.go.id>.

www.mahkamahkonstitusi.go.id.

<https://pshk.or.id/blog-id/hiper-regulasi-tantangan-pembentahan-regulasi-di-indonesia>.

<https://kbbi.web.id/regulasi>.

kbbi.web.id/reglementer.

https://news.detik.com/berita/d-4320699/seksab-obesitas-regulasi-di-indonesia-sering-tumpang-tindih?_ga=2.171211432.943766688.1639380611-1682450096.1617198841.