

PENGGUNAAN BAHASA HUKUM INDONESIA DALAM PERATURAN DAERAH KOTA KUPANG (Studi Penggunaan Bahasa Hukum dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pengarusutamaan Gender)

Jenny Ermalinda^{1*}

¹Fakultas Hukum, Universitas Nusa Cendana, Kota Kupang, Indonesia

Email : jennyermalinda@gmail.com

(*: Corresponden Author)

Abstrak—Tahun 2015, Pemerintah Kota Kupang bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Kupang mengundang dua belas Perda. Walaupun telah diundangkan melalui mekanisme yuridis, ternyata masih terdapat Perda yang menimbulkan ragam tafsir akibat penggunaan bahasa hukum yang tidak benar, tidak tepat dan tidak jelas. Oleh karenanya, yang menjadi persoalan penulisan ini adalah apakah struktur bahasa hukum Perda Kota Kupang telah sesuai dengan kaidah bahasa hukum yang baik dan apa makna hukum yang melandasi pemikiran pembentuk Perda Kota Kupang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pengarusutamaan Gender tidak menggunakan struktur bahasa hukum Indonesia yang baik dan benar, karena dalam perda tersebut ditemukan bahasa norma yang tidak tertata secara benar, dan etika serta logika yang tidak selaras. Namun demikian, dari segi penggunaan bahasa hukum Indonesia yang bermakna hukum Perda Kota Kupang Nomor 2 tahun 2015 telah menggunakan bahasa hukum Indonesia yang bermakna/bersifat perintah, pilihan, larangan, dan kebebasan.

Kata Kunci: Bahasa Hukum, Kota Kupang, Peraturan Daerah

Abstract—In 2015, the Kupang City Government together with the Kupang City Regional People's Representative Council promulgated twelve Perda. Even though it has been promulgated through a juridical mechanism, it turns out that there are still regional regulations which give rise to various interpretations due to the use of legal language that is incorrect, inaccurate and unclear. Therefore, the problem of this writing is whether the structure of the legal language of the Kupang City Regional Regulation is in accordance with the rules of good legal language and what legal meaning underlies the thoughts of the Kupang City Regional Regulation. The results of the study show that the formation of the Regional Regulation of the City of Kupang Number 2 of 2015 concerning Gender Mainstreaming does not use a good and correct structure of Indonesian legal language, because in the regional regulation found the language of norms that are not properly organized, and ethics and logic that are not aligned. However, in terms of the use of Indonesian legal language which means the Kupang City Regional Regulation Number 2 of 2015 has used Indonesian legal language which means/is in the nature of orders, choices, prohibitions, and freedoms

Keywords: Legal Language, City of Kupang, Regional Regulations

1. PENDAHULUAN

Sering kita mendengar istilah “bahasa hukum/bahasa undang-undang”. Dari ucapan itu, terkesan seakan-akan ada satu bahasa baru yang bernama “bahasa hukum”. Padahal apa yang disebut “bahasa hukum” itu adalah Bahasa Indonesia yang memiliki kaidah kalimat, bentuk kata, kosakata, dan tata tulisannya tidak berbeda sama sekali dari kaidah yang berlaku pada Bahasa Indonesia umumnya, yang membedakan adalah bahasa yang dipakai di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan menggunakan istilah, kosakata tertentu, dan gaya penyampaian yang sesuai dengan keperluan dan kelaziman yang berlaku di bidang itu. Model bahasa yang digunakan dalam bidang tertentu itu disebut laras (*registre*).

Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan peraturan daerah kabupaten/kota pada hierarki peraturan perundang-undangan. Karena diakui sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukannya mesti memperhatikan penggunaan laras bahasa hukum dan laras bahasa undang-undang.

Eksistensi daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan secara tegas diakui dalam konstitusi Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Berkaitan dengan eksistensi daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah, Bagir Manan berpendapat (Dyah Ochtarina Susanti dan A'an Efendi) bahwa kewenangan mengatur mengandung isi bahwa daerah-daerah yang bersangkutan berhak membuat keputusan hukum antara lain berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian diberi nama "Peraturan Daerah" dan "Keputusan Kepala Daerah".

Kota Kupang sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan daerah wilayahnya, sejak berdirinya pada tahun 1996, telah menetapkan banyak peraturan daerah yang mengatur segala bidang/segi kehidupan masyarakat Kota Kupang. Peraturan daerah yang ditetapkan tentunya telah melalui media verifikasi tingkat pemerintah (eksekutif) sampai verifikasi tingkat legislatif. Sampai dengan tahun 2015 atau dalam usianya yang ke-19 tahun, Pemerintah Kota Kupang bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Kupang telah berhasil menetapkan banyak Peraturan Daerah Kota Kupang.

Banyak peraturan daerah telah ditetapkan namun tidak dapat diterapkan karena "rancu" dari segi bahasa. Peraturan daerah yang tidak dapat diterapkan, secara tidak langsung, menyatakan kegagalan para pembentuknya. Padahal jika dilihat dari susunan tim pembentuk peraturan daerah yang pada umumnya terdiri dari akademisi dan praktisi pada tataran konseptor, verifikator perundang-undangan pada tataran pemerintah (eksekutif), serta Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada tataran legislatif, seharusnya peraturan daerah yang ditetapkan adalah peraturan daerah yang siap (tidak rancu) untuk diberlakukan dalam kehidupan masyarakat kabupaten/kota.

Fenomena kerancuan bahasa Peraturan Daerah Kota Kupang inilah yang mengantar penulis untuk melakukan penelitian berkaitan dengan penggunaan bahasa dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Kupang. Penulis hendak menguraikan mengenai penggunaan bahasa dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Kupang, yaitu apakah para pembentuk Peraturan Daerah Kota Kupang telah menggunakan bahasa Indonesia laras hukum dengan baik atukah bahasa Indonesia laras hukum diabaikan penggunaannya dan makna hukum yang melandasi pemikiran pembentukan peraturan daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender.

2. METODE

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

3. ANALISA DAN PEMBAHASAN

3.1 Struktur Bahasa Hukum Indonesia dalam Peraturan Daerah

Struktur bahasa hukum yang benar dan tepat adalah struktur bahasa hukum dengan sistematika sebagai berikut:

- a. Ketatabahasaan, tata bahasa yang baik dalam peraturan perundang-undangan adalah tata bahasa yang jelas, tegas, tidak berlebihan, konsisten, dan tidak multi arti. Oleh karenanya, penyebutan/penentuan subjek yang jelas dan tepat dalam norma merupakan syarat wajib bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Selain itu, penggunaan kata kerja bantu (laras hukum) yang tepat akan memberikan kekuatan mengikat yuridis terhadap suatu norma. Agar dapat terwujudnya penggunaan tata bahasa hukum yang baik, pembentuk peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan penggunaan kata, klausa, frasa, dan kalimat hukum yang bermakna hukum (bersifat: perintah

(*gebod*), larangan (*verbod*), pembebasan (*vrijtelling*), dan izin (*toestemming*)) dalam membentuk bahasa norma peraturan.

- b. Keselarasan logika, dalam artian bentuk bahasa yang sejajar, selaras, dan logis dengan ide penyelesaian isu hukum (masalah sosial) yang akan dirumuskan dalam suatu norma peraturan perundang-undangan.
- c. Keselarasan etika, berkaitan dengan estetika penggunaan kalimat dalam penyusunan norma hukum. Sehingga, saat suatu peraturan perundang-undangan diimplementasikan, maka akan ditemukan seni dan keindahan dalam penggunaan bahasa hukum.

Pada tahun 2015, Pemetintah Kota Kupang telah menerbitkan 12 (dua belas) Peraturan Daerah Kota Kupang, dari ke-dua belas Peraturan Daerah Kota Kupang Tahun 2015 peneliti akan melakukan pengkajian dan analisis terhadap Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender.

Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender dibentuk dengan berlandaskan pada:

- a. Penekanan tentang setiap orang memiliki harkat dan martabat yang sama untuk hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta berhak mendapat perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia tanpa diskriminasi sebagai upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan nasional maupun daerah,
- b. Upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan di Kota Kupang perlu adanya peningkatan efektifitas dan optimalisasi pengarusutamaan gender sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional lembaga pemerintah dan non pemerintah guna meningkatkan kedudukan, peran dan kualitas perempuan dalam pembangunan di Kota Kupang,
- c. Upaya memberikan jaminan kepastian hukum dan untuk mengisi kekosongan hukum demi mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan di Kota Kupang, maka dipandang perlu untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pengarusutamaan Gender.

Landasan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis yang merupakan pandangan dasar yang dicita-citakan atau yang diharapkan tercapai (filasafat). Landasan sosiologis yang merupakan ketentuan yang bersesuaian dengan keyakinan umum dan kesadaran masyarakat yang bertujuan agar peraturan yang dibuat ditaati oleh masyarakat. Landasan yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan konsiderans menimbang Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 dapat dipahami bahwa keberadaan landasan filosofis tergambar pada huruf a dan huruf b yang merupakan cita-cita yang ingin dicapai oleh perda. Keberadaan landasan yuridis tergambar pada point 4 (empat) mengingat yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 2008 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah Pasal 4, Pasal 12 dan Pasal 16 yang secara atribusi memberikan kewenangan kepada bupati/walikota. Sedangkan, keberadaan landasan sosiologis belum tergambar secara jelas dalam konsiderans, huruf c menimbang lebih bersifat pernyataan yuridis kehadiran Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender.

Analisis terhadap penggunaan sturktur bahasa hukum Indonesia dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015, sebagai berikut:

- a. Ketatabahasaan, mewajibkan bahasa hukum yang dipergunakan dalam Peraturan Daerah Kota Kupang difokuskan pada penggunaan atau pilihan kata atau frasa yang memiliki makna yang bersifat normatif yang terurai melalui penyebutan subjek norma, operator norma (kata kerja bantu dan frasa), objek norma, dan kondisi nyata yang dinormakan yang jelas dan tegas.

Contohnya pada pasal-pasal berikut ini:

- 1) Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi:
Pemerintah Daerah memiliki tugas merumuskan kebijakan, strategi dan pedoman PUG di Daerah.

Berdasarkan rumusan norma di atas dapat dipahami bahwa frasa “memiliki tugas” pada bahasa norma Pasal 4 ayat (1) bukanlah frasa yang

bermakna normatif. Frasa “memiliki tugas” pada norma Pasal 4 ayat (1) dapat ditafsirkan sebagai hak (absolut) yang dimiliki oleh subjek norma (Pemerintah Daerah), oleh karenanya sifat pelaksanaan norma Pasal 4 ayat (1) adalah pilihan bukan kewajiban. Sifat pilihan tidak bermakna perintah ataupun paksaan, sehingga dilaksanakan atau tidak dilaksanakannya perintah norma oleh subjek norma tidak dapat dimintai pertanggungjawaban.

Jika dicermati, sifat keberadaan norma Pasal 4 ayat (1) adalah norma yang bertujuan untuk memberikan/menyerahkan beban tugas perumusan kebijakan, strategi dan pedoman PUG kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, frasa atau kata kerja bantu yang tepat dan bermakna normatif dipergunakan Pasal 4 ayat (1) adalah “wajib”. Wajib adalah kata kerja bantu yang bermakna normatif karena didalamnya terkandung makna perintah/paksaan hukum yang pertanggungjawabannya jelas jika kewajiban tidak dilaksanakan.

2) Pasal 6 berbunyi:

“Untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab, meliputi:

- a. Menyelenggarakan PUG dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan evaluasi dan pelaporan pembangunan daerah;
- b. Menyelenggarakan komunikasi, informasi, advokasi, dan sosialisasi tentang pelaksanaan PUG; dan
- c. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sensitif gener dan PUG.”

Pasal 6 menggunakan frasa “tanggung jawab” yang tidak bermakna normatif. Jika Pasal 6 ingin menegaskan lingkup kegiatan yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya, maka kata kerja bantu yang tepat adalah “wajib”. Tanggung jawab tidak bermakna mengikat hukum dan/atau tidak melekat pada kewenangan yang dimiliki. Tanggung jawab dapat diabaikan dan jika diabaikan, pertanggungjawabannya (misalnya dalam bentuk gugatan) tidak dapat dipaksakan. Tanggung jawab bermakna beban yang bersifat moral, sehingga dilakukan atau tidak dilakukan tidak menimbulkan akibat hukum.

Bahasa norma Pasal 6 secara keseluruhan bukan merupakan bahasa hukum normatif melainkan bahasa ilmiah populer yang bersifat informatif dan tanpa penekanan/penegasan yuridis. Pasal 6 akan berbahasa hukum jika bahasa/kalimat yang digunakan adalah “Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 5 memiliki kewajiban, meliputi:.”.

- b. Keselarasan logika, analisis terhadap keberadaan pasal-pasal dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender sebagaimana yang telah diuraikan pada poin a, menunjukkan pembentuk Peraturan Daerah Kota Kupang belum secara maksimal mensejajarkan dan menyelaraskan logikanya dalam penggunaan bahasa hukum pada norma. Hal ini mengakibatkan bahasa norma Peraturan Daerah Kota cenderung mempergunakan bahasa ilmiah populer yang sering dipergunakan oleh para penulis/akademisi sosial dan insan pers.
- c. Keselarasan etika, ketidaktepatan dalam menggunakan bahasa hukum pada norma sebagaimana contoh pasal-pasal yang telah diuraikan pada poin a, menyebabkan norma dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender kehilangan seni dan keindahan dalam berbahasa hukum.

3.2 Makna hukum yang melandasi pemikiran pembentuk Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender

Makna hukum berupa perintah (gebod) dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender terdapat pada pasal-pasal, sebagai berikut:

- a. Pasal 8 ayat (2): Panduan sebagaimana dimaksud ayat (1) wajib digunakan dalam memfasilitasi proses Musrembangkel di setiap kelurahan;
- b. Pasal 28 ayat (1): Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan anggaran bagi pelaksanaan PUG di Daerah.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan “wajib” sebagai yang harus dilakukan, tidak boleh tidak dilaksanakan. Sedangkan “wajib” dalam bahasa Indonesia laras hukum bermakna perintah/paksaan yang harus dilakukan dengan beban pertanggungjawaban hukum. Penggunaan kata kerja bantu “wajib” pada pasal-pasal tersebut menunjukkan adanya perintah (gebod) kepada subjek norma agar melakukan kondisi nyata norma. Peningkaran terhadap perintah mengakibatkan subjek hukum dimintai pertanggungjawaban hukum terhadap perintah yang tidak dilaksanakan. Pertanggungjawaban hukum yang dimaksud adalah pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan, dampak pelaksanaan dan sanksi pelaksanaan.

Makna hukum berupa pilihan (opsional) dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender terdapat pada pasal-pasal, sebagai berikut:

- a. Pasal 23: Pemerintah Daerah dalam upaya melaksanakan PUG dapat melakukan kerja sama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota lainnya;
- b. Pasal 30 ayat (1): LSM, Pers dan Perguruan Tinggi dapat berperan serta dalam pengarusutamaan gender meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan kebijakan dan program pembangunan di Daerah.

Bahasa Indonesia laras hukum memaknai “dapat” bersifat pilihan (opsional) atau deskresi, dalam artian subjek norma diberi kebebasan untuk menentukan pilihan hukum untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan kondisi nyata norma. Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan “dapat” sebagai mampu, sanggup, bisa, boleh, mungkin. Penggunaan kata kerja bantu “dapat” pada pasal-pasal tersebut bermakna pemberian pilihan (opsional) hukum kepada subjek norma untuk melakukan atau tidak melakukan, terlibat atau tidak terlibat dalam melakukan suatu kondisi norma. Kondisi norma yang dimaksud misalnya: kebebasan LSM, Pers dan Perguruan Tinggi untuk berperan serta atau tidak berperan serta dalam pengarusutamaan gender.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa, pembentuk Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan gender belum secara tepat dan benar menggunakan kaidah struktur bahasa hukum Indonesia. Kajian terhadap makan normatif menemukan adanya penggunaan kata dan frasa yang tidak bermakna normatif, penentuan subjek norma yang salah serta, tidak dipergunakannya rumusan “siapa” melakukan “apa” dengan benar. Penggunaan kata, frasa, subjek norma, dan rumusan norma yang salah mengakibatkan terjadinya kesalahan penggunaan ketatabahasaan, kesalahan keselarasan logika dan kesalahan keselarasan etika.

Makna hukum yang melandasi pemikiran pembentuk Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengarusutamaan Gender adalah bahasa yang bermakna perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), dan pembebasan (*vrijtelling*). Hal tersebut terdapat pada norma pasal yang menggunakan kata atau frasa “wajib”, “tidak boleh”, “dilarang” dan “kecuali”. Namun, makna tersebut menjadi hilang makna karena Pembentuk Peraturan Daerah Kota Kupang Tahun 2015 dalam merumuskan, membentuk dan menetapkan peraturan daerah cenderung melandaskan pemikirannya pada penggunaan bahasa sosial yaitu bahasa ilmiah populer yang bersifat informatif tanpa kekuatan mengikat hukum.

REFERENCES

- Cahyadi. Antonius dan Manullang, E. Fernando M, (2011), *Pengantar ke Filsafat Hukum*. Kencana, Jakarta.
- Djuharie. O. Setiawan, (2011), *Pedoman Penulisan Skripsi-Tesis-Disertasi*, Yrama Widya, Bandung.
- Hadikusuma. Hilman, (2010), *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Halim. Hamzah dan Putera. Kemal Redindo Syarul, 2009, *Cara Praktik Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teroretis dan Praktis Disertai manual) Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana, Jakarta.

Matanggui. Junaiyah H, (2013), *Bahasa Indonesia Untuk Bidang Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan*, Grasindo, Jakarta.

Ngani. Nico, (2012), *Bahasa Hukum dan Perundang-Undangan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.

Seidman. Aan. Robert B. Seidman. dan Nalin Abeyserkere, (2001), *Seri Dasar Hukum Ekonomi 10 Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis (seuah panduan untuk pembuat rancangan undang-undang)*, Elips II-Perpustakaan Nasioal, Jakarta.

Soeprapto. Maria Farida Indrati, (2007), *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.

Marzuki. Mahmud Peter, (2005), *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta.

Susanti. Dyah Ochtarina dan Efendi. A'an, (2014), *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Sinar Grafika, Jakarta.

Internet

<https://journals.ums.ac.id/index.php/humaniora/article/view/7225>

<https://eprints.umm.ac.id/24007/>

https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=nCN0CQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR6&dq=Studi+Penggunaan+Bahasa+Hukum+dalam+Peraturan++Daerah+Kota+Kupang+Nomor+2+Tahun+2015+Tentang+Pengarutamaan+Gender&ots=D5ga4BCr__&sig=tOi6LOmkh2WXqkuWAE7OE4zb9w&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

<https://mail.ojs.uma.ac.id/index.php/perspektif/article/view/4274>