

**KONSEP PENYUSUNAN NORMA PENJELASAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN GUNA MENCEGAH MULTITAFSIR  
DALAM PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA**

***THE CONCEPT OF DRAFTING EXPLANATORY NORM OF LEGISLATION  
TO PREVENT MULTIPLE INTERPRETATIONS  
IN INDONESIAN LAW ENFORCEMENT***

**Mery Herlina**

Sekolah Tinggi Hukum Galunggung  
meryherlina@sthg.ac.id, meryherlina2017@gmail.com

**Abstrak**

Multitafsir dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sering kali menyebabkan ketidakpastian hukum, menghambat efektivitas penegakan hukum, dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum. Masalah ini utamanya disebabkan oleh ambiguitas bahasa hukum, penjelasan yang tidak memadai, serta inkonsistensi antar-peraturan. Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan konsep penyusunan norma penjelasan yang dapat mencegah multitafsir, dengan mengedepankan prinsip kejelasan, keterpaduan, dan responsivitas terhadap kebutuhan hukum nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan analisis konseptual dan perundang-undangan, didukung oleh studi literatur dan evaluasi dokumen peraturan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa multitafsir dapat diminimalkan melalui penerapan prinsip-prinsip kejelasan bahasa hukum, keselarasan antara norma inti dan penjelasannya, serta harmonisasi antar-peraturan untuk menciptakan keterpaduan dalam sistem hukum. Selain itu, responsivitas terhadap konteks sosial-budaya dan pelibatan pemangku kepentingan dalam proses penyusunan norma penjelasan menjadi elemen kunci untuk menghasilkan peraturan yang relevan dan dapat diterima secara luas. Implikasi dari penelitian ini adalah pentingnya reformasi legislasi yang disertai panduan teknis penyusunan norma penjelasan, serta penguatan kapasitas pembuat kebijakan dan penegak hukum untuk memastikan penerapan prinsip-prinsip tersebut. Dengan konsep ini, sistem hukum Indonesia diharapkan dapat mengurangi potensi multitafsir dalam peraturan perundang-undangan, meningkatkan kepastian hukum, dan mendukung terciptanya keadilan yang berkelanjutan. Studi ini juga merekomendasikan penelitian lebih lanjut untuk mengukur dampak implementasi norma penjelasan terhadap praktik penegakan hukum.

**Kata Kunci:** Multitafsir, Norma Penjelasan, Kepastian Hukum.

**Abstract**

*Multiple interpretations in Indonesian legislation often lead to legal uncertainty, hinder the effectiveness of law enforcement, and diminish public trust in the legal system. This issue primarily arises from the ambiguity of legal language, inadequate explanations, and inconsistencies between regulations. This study aims to develop a concept for drafting explanatory norms that can prevent multiple interpretations by prioritizing the principles of clarity, coherence, and responsiveness to national legal needs. The research adopts a normative legal approach, employing conceptual and legislative analysis, supported by literature reviews and regulatory document evaluation. The research findings indicate that multiple interpretations can be minimized through the application of principles such as clarity in legal language, alignment between core norms and their explanations, and harmonization among regulations to create coherence within the legal system. Furthermore,*

*responsiveness to socio-cultural contexts and the involvement of stakeholders in drafting explanatory norms are key elements for issuing regulations that are both relevant and widely acceptable. The implications of this research highlight the importance of legislative reform accompanied by technical guidelines for drafting explanatory norms, as well as enhancing the capacity of policymakers and law enforcers to ensure the effective implementation of these principles. With this concept, Indonesia's legal system is expected to reduce the potential for multiple interpretations in legislation, enhance legal certainty, and support the creation of sustainable justice. This study also recommends further research to measure the impact of implementing explanatory norms on law enforcement practices.*

**Keywords: Multiple interpretations, Explanatory Norm, Legal Certainty**

## **I. Pendahuluan**

Peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan instrumen penting dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat dan menjamin terlaksananya prinsip-prinsip negara hukum. Dalam perkembangannya, sistem legislasi di Indonesia terus mengalami perubahan untuk menjawab dinamika kebutuhan sosial, ekonomi, dan politik. Namun, proses penyusunan peraturan kerap menghadapi tantangan terkait harmonisasi norma hukum, terutama dalam memastikan keselarasan antar-peraturan dan penerapannya di berbagai tingkat pemerintahan. Keberagaman kebutuhan hukum di daerah, perubahan kebijakan nasional, dan kurangnya panduan teknis yang baku sering kali menyebabkan ketidaksesuaian antara norma yang dirancang dengan kebutuhan praktis di lapangan.<sup>1</sup> Harmonisasi ini menjadi semakin penting karena keberhasilan suatu peraturan tidak hanya ditentukan oleh substansinya, tetapi juga oleh kejelasan norma, konsistensi antar-peraturan, dan diterima oleh masyarakat.

Penjelasan dalam peraturan perundang-undangan memiliki peran vital sebagai elemen pendukung yang menjembatani norma hukum dengan praktik penerapannya. Sebagai bagian integral dari sebuah peraturan, penjelasan bertujuan memberikan klarifikasi terhadap pasal-pasal yang dirumuskan, sehingga meminimalkan potensi multitafsir yang dapat terjadi saat norma tersebut diterapkan. Penjelasan yang jelas dan rinci membantu para penegak hukum, pemangku kepentingan, serta masyarakat umum dalam memahami maksud dan tujuan setiap ketentuan, sekaligus menghindarkan interpretasi yang berbeda-beda yang dapat berujung pada ketidakpastian hukum. Tanpa penjelasan yang memadai, pasal-pasal dalam peraturan berisiko menimbulkan

---

<sup>1</sup> Abdul Rahman Prakoso, "Pengaruh Kekuatan Sosial Dan Politik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Al-Hakim: Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Studi Syariah, Hukum Dan Filantropi* 4, no. 2 (November 6, 2022), <https://doi.org/10.22515/jurnalalhakim.v4i2.5939>.

ambiguitas, sehingga membuka ruang bagi konflik interpretasi yang merugikan proses penegakan hukum dan keadilan.<sup>2</sup> Oleh karena itu, kualitas dan struktur penjelasan dalam peraturan menjadi elemen kunci yang menentukan keberhasilan implementasi peraturan tersebut dalam menciptakan kepastian hukum dan keadilan di masyarakat.

Salah satu contoh konkret permasalahan multitafsir dalam penegakan hukum di Indonesia dapat ditemukan pada implementasi Pasal 27 Ayat (3) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), yang mengatur tentang penghinaan atau pencemaran nama baik. Ketentuan ini sering menjadi polemik karena rumusan normanya dianggap terlalu luas dan tidak memiliki batasan yang jelas mengenai definisi penghinaan, sehingga membuka ruang interpretasi yang berbeda-beda oleh penegak hukum. Akibat multitafsir ini, pasal tersebut sering kali digunakan sebagai alat kriminalisasi terhadap kritik atau kebebasan berpendapat di ruang digital, menimbulkan ketidakpastian hukum yang berujung pada ketakutan masyarakat untuk menyuarakan pendapatnya. Dampak negatif lainnya adalah meningkatnya jumlah kasus yang diajukan ke pengadilan tanpa standar penerapan yang konsisten, sehingga membebani sistem peradilan dan memicu ketidakpuasan publik terhadap penegakan hukum.<sup>3</sup> Terjadinya kasus-kasus tersebut, menunjukkan pentingnya penjelasan yang rinci dan presisi dalam peraturan perundang-undangan untuk mencegah multitafsir dan memastikan penegakan hukum yang adil dan proporsional.

Permasalahan multitafsir dalam peraturan perundang-undangan merupakan isu yang terus dihadapi dalam sistem hukum Indonesia, terutama dalam konteks penegakan hukum. Ketidakjelasan norma sering kali disebabkan oleh lemahnya penjelasan yang menyertai pasal-pasal dalam peraturan, yang mengakibatkan interpretasi yang beragam di tingkat implementasi. Multitafsir ini tidak hanya menghambat efektivitas pelaksanaan peraturan tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum, yang pada gilirannya dapat merugikan keadilan bagi masyarakat dan kredibilitas sistem hukum secara keseluruhan.<sup>4</sup> Hal ini menjadi tantangan signifikan bagi Indonesia sebagai negara hukum, yang

---

<sup>2</sup> Tundjung Hening Sitabuana, Ahmad Redi, and Shella Felicia, "The Review of Regulations Through Ministry of Law and Human Rights," in *Proceedings of the Arbitration and Alternative Dispute Resolution International Conference (ADRIC 2019)* (Arbitration and Alternative Dispute Resolution International Conference (ADRIC 2019), Nusa Dua, Bali, Indonesia: Atlantis Press, 2020), <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200917.015>.

<sup>3</sup> Ega Rizky Pangastuti, "Systematic Construction of Articles of Criminal Defamation in Law Concerning Electronic Information and Transactions," *Ratio Legis Journal* 1, no. 1 (June 14, 2022): 33, <https://doi.org/10.30659/rj.1.1.33-42>.

<sup>4</sup> Shidarta Shidarta, "Laws of Language and Legal Language: A Study of Legal Language in Some Indonesian Regulations," *Humaniora* 8, no. 1 (January 31, 2017): 97, <https://doi.org/10.21512/humaniora.v8i1.3700>.

menempatkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagai tujuan utama legislasi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan konsep penyusunan norma penjelasan dalam peraturan perundang-undangan guna mencegah multitafsir dalam konteks penegakan hukum di Indonesia. Norma penjelasan yang disusun dengan jelas dan terstruktur tidak hanya berfungsi sebagai panduan interpretasi pasal-pasal dalam peraturan, tetapi juga sebagai upaya untuk menciptakan kepastian hukum yang menjadi pilar utama dalam sistem hukum. Tujuan yang pertama dalam penelitian ini akan mengkaji terkait faktor penyebab perbedaan penafsiran peraturan perundang-undangan dalam proses penegakan hukum di Indonesia. Tujuan selanjutnya akan dibahas mengenai rumusan prinsip-prinsip yang dapat diterapkan dalam penyusunan penjelasan yang harmonis, konsisten, dan selaras dengan kebutuhan hukum nasional. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat menawarkan solusi teoretis dan praktis yang relevan bagi pembuat kebijakan, akademisi, serta praktisi hukum. Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam memperkuat tata kelola legislasi di Indonesia dengan menghasilkan model penyusunan norma penjelasan yang tidak hanya memperhatikan kejelasan, tetapi juga mendukung harmonisasi antar-peraturan untuk memastikan efektivitas dan keadilan dalam penegakan hukum.

## **II. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji teori-teori hukum yang relevan, seperti teori kepastian hukum, teori penafsiran hukum, dan prinsip-prinsip harmonisasi legislasi, guna memahami landasan konseptual penyusunan norma penjelasan yang ideal.<sup>5</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk menganalisis regulasi yang berlaku di Indonesia<sup>6</sup>, termasuk peraturan perundang-undangan dengan penjelasan yang bermasalah atau berpotensi multitafsir. Melalui kombinasi pendekatan ini, penelitian akan menggali hubungan antara teori hukum dan praktik legislasi guna merumuskan solusi atas permasalahan multitafsir dalam penjelasan peraturan.

---

<sup>5</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016).

<sup>6</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2008).

Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari studi terhadap dokumen peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan menteri yang memiliki elemen penjelasan. Data sekunder mencakup kajian literatur, jurnal ilmiah, buku-buku hukum, serta laporan penelitian terdahulu yang relevan dengan penyusunan norma penjelasan dan harmonisasi legislasi. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan untuk memastikan integrasi antara teori hukum dan temuan empiris yang tertuang dalam dokumen resmi.<sup>7</sup>

Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode analisis preskriptif. Metode ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi berbasis data terhadap penyusunan norma penjelasan dalam peraturan perundang-undangan yang dapat mencegah multitafsir.<sup>8</sup> Analisis dimulai dengan kategorisasi dokumen berdasarkan tingkat keselarasan penjelasan dengan pasal-pasal inti, dilanjutkan dengan identifikasi pola multitafsir dan faktor penyebabnya. Hasil analisis diintegrasikan dengan teori hukum yang relevan untuk menghasilkan prinsip-prinsip penyusunan norma penjelasan yang dapat diimplementasikan dalam praktik legislasi di Indonesia.

### **III. Pembahasan**

#### **1. Faktor Penyebab Perbedaan Penafsiran Peraturan Perundang-undangan Dalam Penegakan Hukum di Indonesia**

Perbedaan penafsiran dalam peraturan perundang-undangan merupakan fenomena yang umum terjadi dalam sistem hukum Indonesia. Multitafsir ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat efektivitas penegakan hukum, dan mencederai keadilan. Untuk memahami akar permasalahan, analisis terhadap faktor penyebab perbedaan penafsiran diperlukan, mengacu pada teori hukum dan karakteristik sistem legislasi di Indonesia.

##### **a. Ambiguitas Bahasa Hukum**

Ambiguitas dalam bahasa hukum merupakan salah satu penyebab utama multitafsir. Menurut H.L.A. Hart, bahasa hukum bersifat terbuka (*open texture*), yang memungkinkan berbagai interpretasi, terutama dalam situasi di mana norma tidak

---

<sup>7</sup> Ibrahim, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2015).

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2012).

merinci kondisi-kondisi tertentu.<sup>9</sup> Di Indonesia, penggunaan istilah yang tidak baku atau kurang spesifik dalam peraturan sering kali menjadi celah interpretasi yang berbeda oleh penegak hukum, akademisi, dan masyarakat. Contohnya adalah penggunaan kata-kata seperti "dapat" atau "wajar" tanpa memberikan batasan yang jelas.

b. Ketiadaan Penjelasan atau Penjelasan yang Tidak Memadai

Penjelasan yang tidak memadai atau bahkan ketiadaannya dalam peraturan sering kali menjadi sumber multitafsir. Teori hirarki hukum Hans Kelsen menekankan pentingnya harmonisasi antara norma induk dan penjelasannya.<sup>10</sup> Di Indonesia, sering ditemukan peraturan yang hanya menyajikan pasal-pasal inti tanpa diiringi penjelasan yang cukup, sehingga membuka ruang interpretasi subjektif oleh aparat penegak hukum atau hakim.

c. Kurangnya Konsistensi Antar-Peraturan

Lon L. Fuller berpendapat bahwa hukum sebagai sistem harus koheren dan saling mendukung.<sup>11</sup> Di Indonesia, inkonsistensi antar-peraturan, baik secara vertikal (antara peraturan yang lebih rendah dan lebih tinggi) maupun horizontal (antar-peraturan setingkat), menjadi penyebab utama multitafsir. Misalnya, perbedaan interpretasi sering muncul ketika norma dalam undang-undang bertentangan dengan peraturan pelaksanaannya.

d. Faktor Sosial dan Budaya

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial dan budaya masyarakatnya. Perbedaan penafsiran dapat terjadi karena latar belakang budaya atau kepentingan lokal yang memengaruhi pemahaman terhadap norma.<sup>12</sup> Di Indonesia, keberagaman budaya dan sistem hukum adat sering kali memengaruhi cara norma dipahami dan diterapkan, terutama pada peraturan yang bersifat lintas-daerah.

---

<sup>9</sup> Frederick Schauer, "On the Open Texture of Law," *SSRN Electronic Journal*, 2011, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1926855>.

<sup>10</sup> J. Raz, "Kelsen's Theory of the Basic Norm," *The American Journal of Jurisprudence* 19, no. 1 (January 1, 1974): 94–111, <https://doi.org/10.1093/ajj/19.1.94>.

<sup>11</sup> Hemin Ibrahim Qadir and Najmadeen Ahmed Muhamad, "Legal Morality in Fullerian Jurisprudence," *Journal of University of Raparin* 8, no. 3 (September 29, 2021): 151–69, [https://doi.org/10.26750/Vol\(8\).No\(3\).Paper8](https://doi.org/10.26750/Vol(8).No(3).Paper8).

<sup>12</sup> Sepa Munawar, "Review of Law Enforcement in Indonesia," *AHKAM* 2, no. 1 (March 1, 2023): 136–47, <https://doi.org/10.58578/ahkam.v2i1.942>.

e. Perbedaan Perspektif Penegak Hukum

Robert Alexy dalam teori argumentasi hukumnya menjelaskan bahwa interpretasi hukum bergantung pada logika dan nilai-nilai yang diadopsi oleh penegak hukum.<sup>13</sup> Di Indonesia, penegak hukum seperti hakim, jaksa, dan advokat sering kali memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman yang berbeda, sehingga menghasilkan pendekatan interpretasi yang tidak seragam. Hal ini diperparah oleh kurangnya pelatihan terpadu yang memberikan panduan penafsiran secara konsisten.

f. Keterbatasan Penggunaan Teknologi dan Basis Data Hukum

Akses yang terbatas terhadap basis data hukum yang komprehensif dan terkini juga menjadi faktor penyebab multitafsir. Di Indonesia, tidak semua penegak hukum memiliki akses mudah ke dokumen peraturan yang saling terkait, sehingga penafsiran sering kali dilakukan secara parsial dan tanpa mempertimbangkan keseluruhan konteks hukum.

**2. Prinsip-Prinsip Penyusunan Penjelasan yang Harmonis, Konsisten, dan Selaras dengan Kebutuhan Hukum Nasional**

Penjelasan dalam peraturan perundang-undangan berperan sebagai jembatan antara norma hukum yang abstrak dan pelaksanaannya di lapangan. Untuk mencegah multitafsir, diperlukan prinsip-prinsip yang sistematis dan teruji untuk memastikan harmonisasi, konsistensi, dan relevansi penjelasan dengan kebutuhan hukum nasional. Berdasarkan teori hukum dan praktik legislasi, prinsip-prinsip berikut dapat diterapkan:

a. Prinsip Kejelasan Bahasa Hukum (*Clarity of Legal Language*)

Menurut H.L.A. Hart, kejelasan bahasa hukum merupakan syarat utama dalam norma hukum agar mudah dipahami oleh subjek hukum yang dituju.<sup>14</sup> Dalam konteks penyusunan penjelasan, prinsip ini mengharuskan penggunaan terminologi hukum yang baku, tidak ambigu, dan disesuaikan dengan konteks budaya dan hukum nasional. Bahasa yang jelas akan menghindarkan multitafsir sekaligus memastikan pesan dalam norma hukum dapat diterima secara konsisten.

---

<sup>13</sup> Eveline T. Feteris, "Alexy's Procedural Theory of Legal Argumentation," in *Fundamentals of Legal Argumentation*, by Eveline T. Feteris, vol. 1, Argumentation Library (Dordrecht: Springer Netherlands, 1999), 92–118, [https://doi.org/10.1007/978-94-015-9219-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-94-015-9219-2_9).

<sup>14</sup> Matthew H. Kramer, "The Legal Positivism of H.L.A. Hart," *SSRN Electronic Journal*, 2019, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3347611>.

b. Prinsip Keselarasan dengan Substansi Pasal (*Substantive Alignment*)

Gustav Radbruch dalam teori kepastian hukum menegaskan bahwa norma harus harmonis antara teks utama dan penjelasan yang menyertainya.<sup>15</sup> Dalam hal ini, penjelasan tidak boleh menyimpang atau menambahkan norma baru yang tidak terdapat dalam pasal inti. Sebaliknya, penjelasan harus secara eksplisit menguraikan tujuan, ruang lingkup, dan interpretasi pasal untuk menghindari konflik antara kedua elemen tersebut.

c. Prinsip Kesesuaian dengan Hierarki Hukum (*Legal Hierarchy Conformity*)

Hans Kelsen melalui teori hirarki hukum menyatakan bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.<sup>16</sup> Dalam penyusunan penjelasan, prinsip ini berarti bahwa penjelasan harus memperhatikan keselarasan dengan regulasi di atasnya, termasuk undang-undang dasar, sehingga tidak terjadi inkonsistensi vertikal yang dapat melemahkan keberlakuan hukum.

d. Prinsip Keterpaduan dengan Sistem Hukum (*Systemic Integration*)

Menurut Lon L. Fuller, hukum adalah sistem yang saling terintegrasi, sehingga setiap bagian harus menunjang keberlakuan keseluruhan.<sup>17</sup> Prinsip ini menekankan bahwa penjelasan harus kompatibel dengan norma lain dalam peraturan perundang-undangan yang lebih luas. Dengan demikian, harmonisasi antar-norma dapat terwujud tanpa terjadi kontradiksi atau overlap dalam penerapannya.

e. Prinsip Responsivitas terhadap Kebutuhan Hukum Nasional (*Legal Responsiveness*)

Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang responsif terhadap dinamika sosial.<sup>18</sup> Penjelasan dalam peraturan harus mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat dengan memberikan penafsiran yang relevan terhadap konteks sosial, ekonomi, dan politik nasional. Responsivitas ini memastikan bahwa norma tetap relevan dan dapat diterima dalam praktik penegakan hukum.

---

<sup>15</sup> Dimitry Gegenava, "Gustav Radbruch and Georgian Translation of 'Philosophy of Law,'" *Journal "Legal Methods"* 6 (December 6, 2022), <https://doi.org/10.52340/lm.2022.02>.

<sup>16</sup> Raz, "Kelsen's Theory of the Basic Norm," Op.cit.

<sup>17</sup> Qadir and Ahmed Muhamad, "Legal Morality in Fullerian Jurisprudence," Op.cit.

<sup>18</sup> Teja Sukmana, "Responsive Law and Progressive Law: Examining the Legal Ideas of Philip Nonet, Philip Selznick, and Sadjipto Raharjo," *Peradaban Journal of Law and Society* 2, no. 1 (June 18, 2023): 92–105, <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.82>.

f. Prinsip Prediktabilitas Penafsiran (*Interpretive Predictability*)

Prediktabilitas adalah elemen penting dalam mewujudkan kepastian hukum. Dalam konteks penjelasan, prinsip ini berarti bahwa penjelasan harus memberikan panduan interpretasi yang eksplisit sehingga dapat meminimalkan perbedaan penafsiran di antara aparat penegak hukum, pembuat kebijakan, dan masyarakat.

Untuk mewujudkan prinsip-prinsip tersebut di atas, Indonesia dapat mengadopsi panduan teknis dalam penyusunan penjelasan yang melibatkan kolaborasi antara pembuat undang-undang, akademisi, dan praktisi hukum. Selain itu, perlu dilakukan pengawasan ketat oleh lembaga legislasi untuk memastikan bahwa penjelasan yang dibuat tidak hanya konsisten dengan pasal utama tetapi juga mendukung harmonisasi hukum nasional. Dengan penerapan prinsip-prinsip ini, kualitas regulasi diharapkan meningkat, dan potensi multitafsir dalam norma hukum dapat diminimalkan, mendukung terciptanya kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.

### **3. Konsep Penyusunan Norma Penjelasan Guna Mencegah Multitafsir dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Norma penjelasan dalam peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai instrumen penjas untuk memastikan pemahaman yang konsisten terhadap ketentuan hukum. Dalam konteks hukum Indonesia, multitafsir pada norma sering kali terjadi karena lemahnya konsep penyusunan penjelasan, baik dari segi struktur maupun substansi. Untuk mencegah hal ini, diperlukan konsep yang dirancang dengan mempertimbangkan teori hukum serta kebutuhan praktis dalam penegakan hukum. Konsep ini dapat dibangun di atas landasan teoritis yang mencakup beberapa elemen penting sebagai berikut:

a. Keterpaduan antara Penjelasan dan Pasal Utama

Merujuk pada teori hukum oleh Hans Kelsen tentang *grundnorm* dan hirarki hukum, penjelasan harus memperkuat, bukan menggantikan atau menyimpang dari norma yang tertuang dalam pasal utama.<sup>19</sup> Penjelasan yang baik seharusnya menyajikan klarifikasi tanpa menciptakan norma baru atau bertentangan dengan norma yang ada. Dengan demikian, keterpaduan ini mengurangi ruang untuk interpretasi yang tidak perlu, sekaligus menjamin integritas norma hukum.

---

<sup>19</sup> Raz, "Kelsen's Theory of the Basic Norm," Op.cit.

b. Kejelasan dan Keakuratan Bahasa Hukum

Menurut H.L.A. Hart, bahasa hukum yang jelas adalah prasyarat untuk kepastian hukum.<sup>20</sup> Dalam penyusunan norma penjelasan, penggunaan bahasa yang sederhana namun presisi sangat penting untuk menghindari ambigu dan multitafsir. Istilah hukum yang digunakan harus memiliki definisi yang terstandar dan diakui dalam sistem hukum nasional, sehingga interpretasi penjelasan dapat seragam di seluruh lapisan masyarakat dan penegak hukum.

c. Prinsip Sistematisasi dan Keterpaduan dengan Sistem Hukum

Lon L. Fuller menekankan bahwa hukum adalah sistem yang harus terintegrasi dengan baik.<sup>21</sup> Oleh karena itu, norma penjelasan harus disusun secara sistematis, mulai dari definisi dasar hingga konteks penerapan. Sistematisasi ini memastikan bahwa setiap elemen norma memiliki fungsi yang jelas dalam struktur peraturan, sehingga tidak ada ruang untuk pertentangan internal yang berujung pada multitafsir.

d. Kontekstualisasi Berdasarkan Kebutuhan Hukum Nasional

Satjipto Rahardjo dalam teori hukum progresif menyatakan bahwa hukum harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat.<sup>22</sup> Dalam konteks penyusunan norma penjelasan, hal ini berarti bahwa penjelasan harus dirancang untuk menjawab dinamika hukum nasional. Norma penjelasan harus menyertakan panduan penerapan yang relevan dengan kondisi sosial, budaya, dan ekonomi Indonesia, sehingga dapat diterima oleh berbagai pemangku kepentingan.

e. Standar Penafsiran yang Konsisten

Robert Alexy mengemukakan bahwa konsistensi dalam penafsiran adalah elemen penting dari kepastian hukum.<sup>23</sup> Untuk itu, norma penjelasan harus menyertakan pedoman interpretasi yang eksplisit, sehingga pengguna norma, baik masyarakat maupun aparat penegak hukum, dapat memahami maksudnya dengan cara yang seragam. Pedoman ini dapat mencakup penjelasan tentang ruang lingkup, batasan, dan contoh aplikasi norma dalam situasi konkret.

---

<sup>20</sup> Kramer, "The Legal Positivism of H.L.A. Hart," Op.cit.

<sup>21</sup> Qadir and Ahmed Muhamad, "Legal Morality in Fullerian Jurisprudence," Op.cit.

<sup>22</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

<sup>23</sup> Feteris, "Alexy's Procedural Theory of Legal Argumentation," Op.cit.

f. Partisipasi dan Kolaborasi dalam Penyusunan

Konsep penyusunan norma penjelasan yang efektif juga membutuhkan partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk akademisi, praktisi hukum, dan pembuat kebijakan. Pendekatan kolaboratif ini sesuai dengan teori deliberatif oleh Jürgen Habermas, yang menyatakan bahwa hukum yang dirumuskan secara partisipatif cenderung lebih legitimasi dan diterima luas oleh masyarakat.<sup>24</sup>

Untuk menerapkan konsep di atas, Indonesia memerlukan panduan teknis yang mengatur secara rinci bagaimana norma penjelasan harus dirancang. Panduan ini dapat mencakup format standar, metodologi penyusunan, dan prosedur evaluasi kualitas norma penjelasan. Selain itu, pendidikan hukum bagi pembuat kebijakan perlu diperkuat untuk memastikan bahwa penyusunan norma dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Dengan konsep yang ditawarkan, maka peraturan perundang-undangan diharapkan dapat menghasilkan norma penjelasan yang tidak hanya harmonis dan konsisten, tetapi juga mampu menciptakan kepastian hukum yang mendukung penegakan hukum yang adil dan efektif di Indonesia.

#### **IV. Penutup**

Perbedaan penafsiran dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan permasalahan yang kompleks dan memiliki dampak signifikan terhadap kepastian hukum, keadilan, dan efektivitas penegakan hukum. Faktor-faktor seperti ambiguitas bahasa hukum, penjelasan yang tidak memadai, inkonsistensi antar-peraturan, pengaruh sosial budaya, dan perbedaan perspektif penegak hukum merupakan penyebab utama yang memperkuat terjadinya multitafsir. Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan konsep penyusunan norma penjelasan yang berlandaskan prinsip-prinsip kejelasan bahasa, keterpaduan norma, kesesuaian hierarki hukum, responsivitas terhadap kebutuhan hukum nasional, dan prediktabilitas interpretasi. Konsep ini harus diimplementasikan secara sistematis melalui panduan teknis yang terintegrasi dalam proses legislasi, sehingga dapat menciptakan peraturan yang harmonis, konsisten, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat. Dengan pendekatan ini, diharapkan multitafsir dalam peraturan perundang-undangan dapat diminimalkan,

---

<sup>24</sup> Arianna Macerati, "Democracy and Language in Jürgen Habermas's Discourse Theory," *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 59, no. 1 (September 1, 2019): 7–25, <https://doi.org/10.2478/slgr-2019-0026>.

mendukung terciptanya kepastian hukum, dan memperkuat kepercayaan publik terhadap sistem hukum nasional.

Untuk memastikan efektivitas implementasi konsep penyusunan norma penjelasan, perlu dilakukan langkah-langkah strategis yang mencakup reformasi legislasi, pelatihan bagi pembuat kebijakan, dan pemanfaatan teknologi. Pemerintah perlu menyusun pedoman nasional tentang penyusunan norma penjelasan yang mengikat semua pihak terkait dalam proses legislasi. Selain itu, perlu diadakan pelatihan intensif bagi pembuat kebijakan, penegak hukum, dan pemangku kepentingan lainnya untuk meningkatkan pemahaman dan penerapan prinsip-prinsip penyusunan norma yang baik. Pemanfaatan teknologi, seperti basis data hukum yang terintegrasi, dapat mendukung aksesibilitas dan harmonisasi antar-peraturan. Sebagai langkah lanjutan, studi empiris untuk mengukur efektivitas norma penjelasan yang telah disusun dengan konsep ini perlu dilakukan, sehingga dapat memberikan evaluasi dan rekomendasi yang lebih spesifik untuk pengembangan regulasi di masa depan. Dengan langkah-langkah ini, Indonesia dapat membangun sistem legislasi yang lebih baik, responsif, dan mampu menjawab tantangan multitafsir dalam penegakan hukum.

### **Daftar Pustaka**

- Ahmad Rifai. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- Feteris, Eveline T. "Alexy's Procedural Theory of Legal Argumentation." In *Fundamentals of Legal Argumentation*, by Eveline T. Feteris, 92–118. Argumentation Library. Dordrecht: Springer Netherlands, 1999. [https://doi.org/10.1007/978-94-015-9219-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-94-015-9219-2_9).
- Gegenava, Dimitry. "Gustav Radbruch and Georgian Translation of 'Philosophy of Law.'" *Journal "Legal Methods"* 6 (December 6, 2022). <https://doi.org/10.52340/lm.2022.02>.
- Ibrahim. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2015.
- Johnny Ibrahim. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2012.
- Kramer, Matthew H. "The Legal Positivism of H.L.A. Hart." *SSRN Electronic Journal*, 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3347611>.
- Maceratini, Arianna. "Democracy and Language in Jürgen Habermas's Discourse Theory." *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 59, no. 1 (September 1, 2019): 7–25. <https://doi.org/10.2478/slgr-2019-0026>.

- Munawar, Sepa. "Review of Law Enforcement in Indonesia." *AHKAM* 2, no. 1 (March 1, 2023): 136–47. <https://doi.org/10.58578/ahkam.v2i1.942>.
- Pangastuti, Ega Rizky. "Systematic Construction of Articles of Criminal Defamation in Law Concerning Electronic Information and Transactions." *Ratio Legis Journal* 1, no. 1 (June 14, 2022): 33. <https://doi.org/10.30659/rlj.1.1.33-42>.
- Prakoso, Abdul Rahman. "Pengaruh Kekuatan Sosial Dan Politik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Al-Hakim: Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Studi Syariah, Hukum Dan Filantropi* 4, no. 2 (November 6, 2022). <https://doi.org/10.22515/jurnalalhakim.v4i2.5939>.
- Qadir, Hemin Ibrahim, and Najmadeen Ahmed Muhamad. "Legal Morality in Fullerian Jurisprudence." *Journal of University of Raparin* 8, no. 3 (September 29, 2021): 151–69. [https://doi.org/10.26750/Vol\(8\).No\(3\).Paper8](https://doi.org/10.26750/Vol(8).No(3).Paper8).
- Raz, J. "Kelsen's Theory of the Basic Norm." *The American Journal of Jurisprudence* 19, no. 1 (January 1, 1974): 94–111. <https://doi.org/10.1093/ajj/19.1.94>.
- Schauer, Frederick. "On the Open Texture of Law." *SSRN Electronic Journal*, 2011. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1926855>.
- Shidarta, Shidarta. "Laws of Language and Legal Language: A Study of Legal Language in Some Indonesian Regulations." *Humaniora* 8, no. 1 (January 31, 2017): 97. <https://doi.org/10.21512/humaniora.v8i1.3700>.
- Sitabuana, Tundjung Herning, Ahmad Redi, and Shella Felicia. "The Review of Regulations Through Ministry of Law and Human Rights." In *Proceedings of the Arbitration and Alternative Dispute Resolution International Conference (ADRIC 2019)*. Nusa Dua, Bali, Indonesia: Atlantis Press, 2020. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200917.015>.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Sukmana, Teja. "Responsive Law and Progressive Law: Examining the Legal Ideas of Philip Nonet, Philip Selznick, and Sadjipto Raharjo." *Peradaban Journal of Law and Society* 2, no. 1 (June 18, 2023): 92–105. <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i1.82>.