

PROBLEMATIKA BAHASA PERUNDANG-UNDANGAN

Sry Satriya Tjatur Wisnu Sasangka¹

Diterima 18 Agustus 2011, disetujui 13 Desember 2011

Abstract

The purpose of this paper is to find out how far Indonesian grammar rules in words formation and sentences arrangement applied in legislation products as stated in Bab III Lampiran UU No. 12 Tahun 2011. Sample used in this paper are some products of legislation produce from 2009 until 2011. Descriptive inferential method is used to describe data, analyze it and take conclusion in the end. Data was analyzed using error analysis. The most important finding is that the Indonesian grammar rule's application in legislation products is still varied because they are not fully adhering to UU No. 12 Tahun 2011.

Key words: legislation language, grammar rule

Abstrak

Makalah ini ingin mengetahui seberapa jauh penerapan kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, maupun penyusunan kalimat dalam produk perundang-undangan sebagaimana diamanatkan dalam Bab III Lampiran UU No. 12 Tahun 2011. Sampel yang digunakan dalam tulisan ini berupa beberapa produk undang-undang yang telah dihasilkan dari tahun 2009—2011, sedangkan metode yang digunakan adalah metode deskriptif inferensial, yaitu metode yang berusaha memaparkan data apa adanya, menganalisis data, dan menyimpulkannya. Penganalisisan data dilakukan dengan menggunakan analisis galat (*error analysis*). Temuan yang penting adalah bahwa penerapan norma kaidah bahasa dalam undang-undang yang telah ada masih bervariasi karena belum sepenuhnya mengikuti amanat UU No. 12 Tahun 2011 tersebut.

Kata kunci: bahasa perundang-undangan, kaidah tata bahasa

¹ Penulis adalah Peneliti Madya Bahasa Indonesia dan Daerah pada Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; alamat e-mail: linguaginurit@yahoo.co.id.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Produk yang dihasilkan lembaga legislatif bersama eksekutif untuk mengatur kehidupan warganya adalah undang-undang. Undang-undang biasanya berisi perintah, larangan, dan sanksi sehingga dapat dipahami apabila suatu undang-undang selalu berisikan peraturan negara yang wajib ditaati oleh seluruh warganya. Ketentuan dalam suatu undang-undang biasanya berupa ketetapan dan peraturan biasanya berupa tatanan (petunjuk atau kaidah) negara yang dibuat oleh pemerintah bersama DPR. Jika diklasifikasi berdasarkan kurun waktu, produk undang-undang itu dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu (1) undang-undang produk Orde Lama, (2) undang-undang produk Orde Baru, (3) undang-undang produk reformasi, dan (4) undang-undang produk pascareformasi.

Undang-undang produk Orde Lama disusun dengan berpedoman pada Ejaan Soewandi (Ejaan Republik) tahun 1947, sedangkan undang-undang produk Orde Baru sampai dengan produk pascareformasi disusun dengan berpedoman pada Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan (EYD) tahun 1975. Dalam hal penggunaan istilah, undang-undang produk Orde Lama banyak dipengaruhi istilah Belanda, sedangkan undang-undang zaman Orde Baru sampai dengan zaman pascareformasi banyak dipengaruhi istilah Inggris. Dari sisi kalimat, ketentuan yang dituangkan dalam pasal dan ayat pada masa Orde Lama cenderung dituangkan dalam bentuk pasif, sedangkan pada masa orde setelahnya cenderung bercampur antara bentuk aktif dan pasif.

Ratusan atau ribuan undang-undang yang telah dihasilkan oleh DPR dan pemerintah, dari segi bahasa, ternyata sangat beragam. Keberagaman itu sejalan dengan keberagaman para pembuatnya. Keberagaman penerapan kaidah kebahasaan terhadap produk undang-undang yang telah dihasilkan yang sangat variatif itu membuat gundah para pemangku kepentingan, khususnya guru, dosen, dan ahli bahasa yang secara langsung ataupun tidak merasa terlibat dalam masalah ini. Mereka cenderung mengatakan bahwa kalimat yang digunakan untuk menuangkan suatu norma cenderung berbelit-belit dan banyak yang tidak mengikuti kaidah baku, baik bentuk kata, pilihan kata, kalimat, maupun penulisannya. Ketakberpihakan terhadap penggunaan bahasa Indonesia secara benar dalam perundang-undangan menyulitkan guru dan dosen ketika mengajarkan bahasa Indonesia kepada peserta didik. Padahal, jika para pembuat undang-undang itu menyadari bahwa bahasa sebagai sebuah sistem yang sangat berperan dalam mengungkapkan suatu gagasan, baik gagasan secara tertulis maupun secara lisan, tentu penuangan norma dalam suatu pasal atau ayat

akan dilakukan secara teratur, lugas, jelas, dan efektif serta tunduk pada kaidah yang baku.

Bahasa Indonesia yang digunakan dalam perundang-undangan bukanlah merupakan bahasa tersendiri, melainkan hanya merupakan salah satu variasi dari berpuluh-puluh ragam bahasa Indonesia yang ada, misalnya ada ragam bahasa yang ditimbulkan karena perbedaan geografis yang lazim disebut dialek, ada ragam bahasa persuratan, ada ragam bahasa notaris, ada ragam bahasa sastra, ada ragam bahasa ekonomi, dan ada pula ragam bahasa kedokteran. Yang membedakan antara ragam yang satu dan yang lain hanyalah terletak pada penggunaan kata atau istilah tertentu, sedangkan pembentukan kata (morfologi), struktur kalimat (sintaksis), dan penulisannya (ejaan) tetap harus mengikuti kaidah yang telah ada. Dengan demikian, ungkapan yang selalu didengung-dengungkan "Ini bahasa hukum" sebenarnya hanyalah merupakan manifestasi ketidaktaatannya terhadap kaidah bahasa Indonesia.

Bahasa Indonesia dalam berbagai ragam akan mudah dipahami jika diungkapkan secara teratur, rapi, dan lugas. Kemudahan pemahaman terhadap suatu gagasan juga dapat dilakukan dengan jalan mengenali atau sekurang-kurangnya mengetahui ciri-ciri tertentu suatu ragam yang digunakan itu. Ciri suatu ragam biasanya tampak menonjol pada penggunaan bentuk leksikon (kosakata) tertentu. Misalnya, kata *vulkanik*, *tektonik*, *lahar*, dan *gempa* akan muncul dalam bahasa Indonesia ragam geologi; kata *klinis*, *farmasi*, *vaksin*, *zat adiktif*, *reproduksi*, *sperma*, dan *ovum* akan muncul dalam bahasa Indonesia ragam kedokteran atau kesehatan; dan kata *perdata*, *pidana*, *kasasi*, *tertuduh*, *terdakwa*, dan *sanksi* akan muncul dalam bahasa Indonesia ragam hukum. Selain ciri leksikal, ciri lain, misalnya, ciri morfologis dan sintaktis juga dapat digunakan untuk melihat suatu ragam tertentu.

Bahasa Indonesia yang digunakan dalam perundang-undangan pada dasarnya hanya merupakan salah satu ragam bahasa yang tidak banyak berbeda dengan ragam bahasa Indonesia yang lain. Yang membedakan ragam ini dengan ragam yang lain hanyalah terletak pada (1) format penyajian yang khas dan (2) pemakaian kata/istilah tertentu beserta terminologinya, sedangkan kaidah yang lain, yaitu kegramatikalalan kalimat dan kaidah penulisannya tetap harus tunduk pada kaidah yang ada. Dengan kata lain, bahasa yang digunakan dalam perundang-undangan haruslah menggunakan ragam bahasa baku atau standar sebagaimana bunyi Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berikut.

Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik yang menyangkut

pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya, namun demikian bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum.

Dalam KBI edisi terbaru (2008) disebutkan bahwa beberapa makna kata *dasar* adalah 'alas, fondasi, pokok, atau pangkal'. Dengan demikian, frasa *pada dasarnya* pada kalimat *Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia* merupakan suatu pendelegasian kewenangan bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan *pada pokoknya* atau *pada intinya* haruslah tunduk pada kaidah kebahasaan (tata bahasa), baik dalam hal pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya (kaidah ejaan). Akan tetapi, apa yang terjadi di lapangan? Bunyi Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan tersebut hanya dilaksanakan setengah hati. Jika cocok dengan nurani pembuat undang-undang, ketentuan itu dipatuhi dan jika tidak cocok, ketentuan itu cenderung dilanggar. Mereka selalu mengatakan, "Ini bahasa hukum, beda dengan bahasa yang lain!" Sama halnya jurnalis dan sastrawan ketika diingatkan agar menggunakan bahasa Indonesia secara benar. Mereka selalu mengatakan, "Ini bahasa Jurnalis, beda dengan bahasa Indonesia yang lain!" atau "Ini bahasa sastra yang mempunyai kebebasan mengungkapkan pendapat (lisensia poetika)!" Padahal intinya sama, mereka tidak mau menggunakan bahasa secara benar, yaitu bahasa Indonesia yang baku.

Kesetengahhatian penggunaan kaidah bahasa sebenarnya merupakan cermin sikap para pembuat undang-undang terhadap bahasa. Meskipun tingkat pendidikannya rata-rata S1, sikap mereka terhadap bahasa Indonesia tidak jauh berbeda dengan sikap masyarakat Indonesia yang lain, yaitu mereka tidak begitu bangga terhadap bahasa Indonesia. Jika ada masyarakat yang bangga terhadap bahasa Indonesia, kebanggaannya itu ternyata tidak lebih tinggi daripada kebanggaannya terhadap bahasa daerah dan bahasa asing.²

Dengan melihat keberagaman undang-undang yang telah dihasilkan, tampaknya masih diperlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk menerapkan kaidah kebahasaan yang telah ada dalam setiap produk undang-undang. Seharusnya kaidah yang telah ada, baik kaidah kebahasaan maupun kaidah penyusunan perundang-undangan dijadikan pedoman dan acuan oleh para pembuat undang-undang atau oleh para perancang undang-undang.

² Sugiyono dan S.S.T. Wisnu Sasangka, *Sikap Masyarakat Indonesia terhadap Bahasanya*, Yogyakarta: Elmatara Publishing, 2011, hal 141.

B. Perumusan Masalah

Ketaktaatasasan dalam pembuatan undang-undang tidak semata-mata disebabkan oleh keberagaman pendidikan yang dimiliki oleh para pembuat undang-undang, tetapi juga disebabkan oleh ketakkonsistenan peraturan yang ada dalam mengaplikasikan kaidah yang telah dibuat. Dalam Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia. Seharusnya aturan itu ditaati, bukan malah membuat norma baru yang bertentangan dengan norma yang telah dibuat.

Penormaan kata atau istilah dalam ketentuan umum yang harus ditulis dengan huruf kapital dan kata atau istilah itu seterusnya harus ditulis dengan huruf kapital sebagaimana tertuang dalam UU No. 12 Tahun 2011 menjadi bukti nyata bahwa penormaan itu tidak sesuai dengan undang-undang tersebut yang mensyaratkan agar dalam hal penulisan mengikuti aturan yang ada dalam EYD.

Ketepatan terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat sendiri itu disebabkan oleh dua kemungkinan, yaitu (1) para pembuat undang-undang cenderung tidak memahami hakikat inti dari ketentuan Bab III peraturan itu atau (2) para pembuat undang-undang cenderung tidak menguasai bahasa Indonesia secara benar. Akibatnya, dapat diduga undang-undang yang dihasilkan antara yang satu dan yang lain, terutama dalam penerapan kaidah bahasa, cenderung berbeda-beda.

Permasalahan yang lain adalah bahwa ketentuan dan aplikasi ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 banyak yang bertelingkah. Selama aturan atau ketentuan dalam peraturan pembuatan undang-undang banyak pertelingkahan antara norma yang satu dan yang lain atau selama tidak ada konsistensi dan sinkronisasi antara norma dan contoh dalam penuangan pasal atau ayat sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat, produk undang-undang di negeri ini tetap akan carut-marut. Dengan kata lain, selama peraturan pembuatan perundang-undangan masih carut-marut, yang ditandai dengan penggunaan bahasa yang tidak baku dan dengan ketidakkonsistenan penerapan suatu norma, selama itu pula produk undang-undang akan sangat variatif, baik dari segi tata perundang-undangan maupun dari segi tata bahasa. Tulisan ini hanya membatasi masalah pada kecarutmarutan bahasa undang-undang, baik dalam hal morfologis, sintaktis, semantis, maupun ejaan.

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan bahasa Indonesia yang digunakan dalam perundang-undangan itu dan bagaimanakah aplikasi penormaan Bab III UU No. 12 Tahun 2011 tersebut dalam pembuatan ketentuan pada setiap undang-undang. Tujuan itu dapat diperinci ke dalam tujuan yang lebih operasional yang disesuaikan dengan bunyi norma undang-undang tersebut, yaitu (a) bagaimanakah bentuk dan pilihan kata yang digunakan, (b) bagaimanakah kalimat yang digunakan, dan (c) bagaimanakah penerapan kaidah ejaan yang telah ada dalam perundang-undangan yang telah dihasilkan. Hasil pendeskripsian itu diharapkan menjadi bahan masukan untuk para pembuat undang-undang—terutama dalam hal penggunaan bahasa secara benar, efektif, dan efisien—agar produk yang dihasilkannya menjadi lebih baik daripada produk sebelumnya.

D. Kerangka Pemikiran

Bunyi Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undang-an, UU No. 12 Tahun 2011—yang menyatakan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya—merupakan pendelegasian kewenangan penggunaan kaidah tata bahasa dalam setiap pembuatan perundang-undangan. Kaidah tata bahasa selama ini oleh kaum linguist dan para guru bahasa selalui dimaknai bahwa setiap kalimat harus gramatikal, baik dalam hal kata, pilihan kata, struktur kalimat, maupun dalam hal ejaan (dalam bahasa tulis).

Kaidah tata bahasa sejalan dengan kaidah bahasa yang benar, yaitu harus menggunakan bahasa Indonesia yang baku. Bahasa yang baku lazim disebut bahasa yang standar karena dapat dijadikan tolok ukur. Bahasa yang tidak baku tidak dapat dijadikan tolok ukur. Dengan demikian, teori yang digunakan selalu bertumpu pada bentuk dan pilihan kata baku (morfologi) bahasa Indonesia, struktur kalimat baku (sintaksis) bahasa Indonesia, pedoman umum pembentukan istilah bahasa Indonesia (PUI), dan ejaan (baku) bahasa Indonesia yang disempurnakan (EYD) tahun 1975 dan telah diperbarui tahun 1988.

Perundang-undangan selalu terkait erat dengan kata, frasa, klausa, dan kalimat. Dalam *Tata Bahasa Baku Bahasa Indonesia*³ disebutkan bahwa frasa merupakan kelompok kata yang tidak melampaui batas predikasi atau melampaui batas fungsi. Artinya, frasa itu hanya menduduki salah satu fungsi di dalam kalimat, mungkin hanya menduduki (berfungsi) sebagai subjek, predikat, objek,

³ Hasan Alwi, *Tata Bahasa Baku Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka. 2008, hal 562—588.

pelengkap, atau keterangan dan sangat tidak mungkin satu frasa menduduki fungsi subjek dan predikat sekaligus. Sementara itu, klausa dapat berupa kalimat dasar dan dapat pula berupa calon kalimat dasar. Klausa akan menjadi kalimat jika diikuti oleh intonasi (alir nada akhir) di dalam ragam lisan atau jika diawali dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca akhir kalimat dalam ragam tulis. Kalimat merupakan kumpulan kata atau kelompok kata (frasa) yang disusun dengan memperhatikan kaidah tertentu dan yang mengungkapkan informasi secara utuh. Rangkaian kata atau frasa yang panjang belum tentu berupa kalimat jika tidak mengungkapkan makna secara lengkap. Pola dasar kalimat bahasa Indonesia adalah subjek dan predikat yang dapat diikuti oleh objek, pelengkap, dan/atau keterangan (S + P + O, Pel, dan/atau K).

Selain kalimat tunggal terdapat pula kalimat majemuk. Kalimat majemuk dibedakan menjadi majemuk setara dan majemuk bertingkat. Kalimat majemuk setara merupakan kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih yang mempunyai kedudukan yang sama sehingga klausa yang terdapat dalam kalimat majemuk setara tidak ada yang menjadi klausa atasan dan tidak ada yang menjadi klausa bawahan, semuanya mempunyai kedudukan yang setara. Kedua klausa atau lebih di dalam kalimat majemuk setara berpotensi menjadi kalimat yang mandiri. Lain halnya dengan kalimat majemuk bertingkat. Kalimat majemuk bertingkat terdiri atas dua klausa atau lebih yang salah satu klausanya merupakan bagian dari klausa yang lain sehingga klausa yang satu merupakan subordinat dari klausa yang lain. Klausa yang menjadi subordinat itu lazim disebut anak kalimat, sedangkan klausa yang bukan merupakan subordinat disebut induk kalimat. Anak kalimat selalu bergantung pada induk kalimat karena tanpa induk kalimat, anak kalimat tidak dapat berdiri sendiri sebagai kalimat lepas dan belum dapat mengungkapkan informasi secara utuh, sedangkan induk kalimat dapat berdiri sendiri sebagai kalimat dan dapat mengungkapkan makna secara utuh. Tanpa anak kalimat, induk kalimat mampu berdiri sendiri sebagai kalimat lepas.

- (1) a. Ketika pembahasan RUU itu dimulai, saya berada di baris kedua dari depan.
- b. Bawahan tidak akan bisa dipaksa untuk mematuhi peraturan jika atasan sendiri tidak memberikan contoh.

Contoh (1a) dan (1b) merupakan kalimat majemuk bertingkat karena terdiri atas dua klausa yang berbeda, yaitu *ketika pembahasan RUU itu dimulai* dan *saya berada di baris kedua dari depan* serta *bawahan tidak akan bisa dipaksa untuk mematuhi peraturan* dan *jika atasan sendiri tidak memberikan contoh*. Klausa pertama pada (1a) merupakan anak kalimat, sedangkan klausa kedua pada

(1a) merupakan induk kalimat. Klausa pertama pada (1b) merupakan induk kalimat, sedangkan klausa kedua pada (1b) merupakan anak kalimat. Klausa pertama pada (1a) dan klausa kedua pada (1b) tidak dapat menjadi kalimat yang mandiri, sedangkan klausa kedua pada (1a) dan klausa pertama pada (1b) dapat menjadi kalimat yang mandiri seperti berikut.

- (2) a. *Ketika pembahasan RUU itu dimulai.
b. Saya berada di baris kedua dari depan.
- (3) a. Bawahan tidak akan bisa dipaksa untuk mematuhi peraturan.
b. *Jika atasan sendiri tidak memberikan contoh.

Lain halnya dengan contoh (1a) dan (1b) di atas, contoh (4a) dan (4b) berikut merupakan kalimat majemuk setara.

- (4) a. Ketua datang, rapat pun segera dimulai.
b. Hari ini Komisi X membahas RUU Perguruan Tinggi, sedangkan Komisi V membahas RUU Rumah Susun.

Contoh (4) tersebut di terdiri atas dua klausa yang setara, yaitu *ketua datang dan rapat pun segera dimulai* pada kalimat (4a) serta *hari ini Komisi X membahas RUU Perguruan Tinggi dan Komisi V membahas RUU Rumah Susun* pada kalimat (4b). Klausa-klausa yang terdapat dalam kedua kalimat tersebut semuanya berbentuk klausa utama sehingga klausa-klausa itu dapat menjadi kalimat yang mandiri seperti berikut.

- (5) a. Ketua datang.
b. Rapat pun segera dimulai.
- (6) a. Hari ini Komisi X membahas RUU Perguruan Tinggi.
b. Komisi V membahas RUU Rumah Susun.

II. Pembahasan

Subbab ini akan membahas (1) struktur kalimat, (2) bentuk dan pilihan kata, dan (3) ejaan yang digunakan dalam perundang-undangan.

A. Struktur Kalimat

1. Kesalahan Struktur

Struktur kalimat bahasa perundang-undangan cenderung berbentuk kalimat majemuk, baik setara, bertingkat, maupun campuran. Jarang sekali digunakan kalimat tunggal dalam pembuatan norma. Kalimat majemuk adalah kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih yang ditandai dengan pemunculan predikat—yang cenderung berupa kata kerja (verba)—lebih dari satu kali dan yang secara semantis kalimat itu ditandai dengan adanya dua informasi atau lebih. Jika hanya terdiri atas satu informasi, yang ditandai dengan pemunculan satu predikat, kalimat itu dapat dipastikan bukan kalimat majemuk, melainkan kalimat tunggal. Kalimat majemuk dibedakan menjadi dua, yaitu (1) kalimat majemuk setara dan (2) kalimat majemuk bertingkat. Kalimat majemuk setara merupakan kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih yang setiap klausanya mampu berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas. Semua klausa di dalam kalimat majemuk setara sama kedudukannya sehingga tidak ada satu klausa pun yang menjadi bagian dari klausa yang lain. Kalimat majemuk setara ditandai dengan penggunaan konjungtor koordinatif *dan*, *atau*, *serta*, dan *tetapi*. Sebenarnya masih ada konjungtor yang lain, seperti *sedangkan*, *lalu*, dan *kemudian*. Namun, konjungtor itu tidak lazim digunakan dalam penormaan suatu undang-undang.

Sementara itu, kalimat majemuk bertingkat merupakan kalimat yang terdiri atas dua klausa atau lebih, tetapi klausa yang ada tidak sama kedudukannya karena ada yang menjadi klausa utama dan ada yang menjadi klausa bawahan. Klausa utama lazim disebut induk kalimat dan klausa bawahan lazim disebut anak kalimat. Induk kalimat merupakan klausa yang mampu berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas, tetapi anak kalimat tidak mampu berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas karena anak kalimat sangat bergantung pada induk kalimat. Klausa bawahan merupakan bagian dari klausa utama. Tanpa klausa utama (induk kalimat), klausa bawahan (anak kalimat) belum mampu mengungkapkan informasi secara lengkap. Kalimat majemuk bertingkat ditandai dengan penggunaan konjungsi subordinatif seperti *meskipun*, *walaupun*, *jika*, *apabila*, dan *bahwa*. Permasalahan yang sering timbul dalam ragam bahasa perundang-undangan berkisar pada penggunaan kalimat majemuk dalam setiap perumusan suatu norma seperti tampak pada contoh berikut:

- (1) bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-

- cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

Kedua contoh di atas belum mengungkapkan suatu gagasan secara utuh. Hal itu disebabkan kedua contoh di atas merupakan bagian dari klausa sebelumnya, atau masih berupa anak kalimat. Klausa utama kalimat tersebut ialah *dengan rahmat tuhan yang maha esa Presiden Republik Indonesia menimbang*. Suatu konstruksi akan menjadi kalimat apabila konstruksi itu telah mengungkapkan gagasan secara utuh. Jika belum dapat mengungkapkan gagasan secara utuh, konstruksi itu disebut *klausa*. Untuk itu, kehadiran klausa sebelumnya bersifat wajib. Jika tidak ada klausa sebelumnya, klausa (1—2) di atas tidak akan menjadi suatu kalimat. Apabila klausa sebelumnya dimunculkan, secara lengkap kedua contoh tersebut menjadi sebagai berikut.

- (3) Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia menimbang bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia menimbang bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional;

Contoh (3—4) telah mengungkapkan informasi secara lengkap sehingga disebut kalimat, yaitu kalimat majemuk bertingkat. Suatu konstruksi disebut kalimat jika unsur utama kalimat telah terpenuhi, yaitu *Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa* pada kalimat (3—4) berfungsi sebagai keterangan; *Presiden Republik Indonesia* pada kalimat (3—4) berfungsi sebagai subjek; *menimbang* pada kalimat (3—4) berfungsi sebagai predikat; serta *bahwa kesehatan*

merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada kalimat (3) dan bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional pada kalimat (4) berfungsi sebagai objek anak kalimat.

Apabila anak kalimat pada contoh (3) dianalisis, tampak bahwa konstituen *kesehatan* merupakan kata benda (nomina) yang berfungsi sebagai subjek, konstituen *merupakan* merupakan kata kerja yang berfungsi sebagai predikat, konstituen *hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan* merupakan frasa koordinatif yang berfungsi sebagai pelengkap, dan konstituen *sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan. Jika dirumuskan, anak kalimat itu berstruktur konjungtor-subjek-predikat-pelengkap-keterangan (konjungtor-S-P-Pel-K).

Apabila anak kalimat pada contoh (4) dianalisis, tampak bahwa konstituen *setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya* merupakan frasa kata benda yang berfungsi sebagai subjek, konstituen *dilaksanakan* merupakan kata kerja pasif yang berfungsi sebagai predikat, konstituen *dengan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan, dan konstituen *dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan. Jika dirumuskan, anak kalimat itu berstruktur konjungtor-subjek-predikat-keterangan-keterangan (Konj-S-P-K-K).

Paparan di atas menjelaskan bahwa kehadiran subjek dan predikat, baik dalam induk kalimat maupun dalam anak kalimat bersifat wajib hadir (wajib ada) dalam setiap kalimat, sedangkan kehadiran fungsi kalimat yang lain, seperti objek, pelengkap, dan keterangan sangat bergantung pada fungsi predikat. Jika predikatnya berupa kata kerja transitif, kata kerja itu harus diikuti objek, baik objek itu berupa kata, frasa, maupun klausa. Akan tetapi, jika predikatnya bukan berupa kata kerja transitif (bisa verba intransitif atau verba pasif), yang mengikuti predikat biasanya berupa pelengkap atau keterangan. Yang menjadi permasalahan dalam perundang-undangan adalah bahwa *menimbang* merupakan

kata kerja transitif sehingga wajib diikuti objek yang biasanya berupa anak kalimat. Anak kalimat biasanya berupa klausa sehingga unsur wajib klausa, yaitu subjek dan predikat harus ada. Perhatikan data berikut.

- (5) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman.

Klausa (5) di atas merupakan klausa anak yang berfungsi sebagai objek, sedangkan klausa induknya adalah *Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia menimbang*. Jika ditulis selengkapnya, kalimat di atas menjadi kalimat (6) berikut.

- (6) Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Presiden Republik Indonesia menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman.

Jika kalimat (6) dianalisis, tampak bahwa *Dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa* berfungsi sebagai keterangan, *Presiden Republik Indonesia* berfungsi sebagai subjek, *menimbang* berfungsi sebagai predikat; dan *bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman* berfungsi sebagai objek anak kalimat. Jika objek anak kalimat itu dianalisis, konstituen *bahwa* pada kalimat tersebut merupakan konjungtor yang berfungsi sebagai penghubung induk kalimat dengan anak kalimat yang sekaligus berfungsi sebagai penanda anak kalimat, konstituen *berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan; konstituen *perlu membentuk* merupakan frasa verbal yang berfungsi sebagai predikat; dan konstituen *Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman* merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai objek sehingga struktur anak kalimat tersebut adalah konjungsi-keterangan-predikat-objek (Konj-K-P-O). Jika dirumuskan secara keseluruhan, struktur kalimat majemuk tersebut adalah keterangan-subjek-predikat-objek (induk kalimat) dan konjungsi-keterangan-predikat (anak kalimat) atau [K-S-P-O(Konj-K-P-O)].

Yang menjadi permasalahan bukan terletak pada induk kalimatnya, melainkan terletak pada anak kalimatnya, yaitu ditandai dengan ketiadaan subjek pada anak kalimat tersebut sehingga struktur anak kalimat hanya berupa

konjungsi-keterangan-predikat-objek. Karena kekurangan unsur utama dalam anak kalimat, yaitu kekurangan subjek, kalimat (6) di atas tidak termasuk kalimat yang berstruktur baku sehingga kalimat tersebut bukan termasuk kalimat yang gramatikal (sesuai dengan kaidah tata bahasa). Agar berstruktur baku, subjek anak kalimat harus muncul. Satu-satunya cara yang dapat dilakukan adalah mengubah verba aktif *membentuk* menjadi verba pasif *dibentuk* sehingga strukturnya menjadi sebagai berikut.

- (7) [...] bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu segera *dibentuk* Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman.

Jika anak kalimat yang berfungsi sebagai objek di atas dianalisis, tampak bahwa merupakan konjungtor yang berfungsi sebagai penghubung induk kalimat dengan anak kalimat; *berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan; *perlu dibentuk* merupakan frasa verbal yang berfungsi sebagai predikat; serta *Undang-Undang tentang Kesehatan dan Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman* merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai subjek. Urutan struktur anak kalimat tersebut adalah Konj-K-P-S. Struktur anak kalimat dapat diubah urutannya menjadi kalimat berikut tanpa mengubah kegramatikalannya.

- (8) [...] bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman perlu segera *dibentuk*.

Jika kalimat di atas dianalisis tampak bahwa *berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan; *Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman* merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai subjek; dan *perlu dibentuk* merupakan frasa verbal yang berfungsi sebagai predikat sehingga urutan struktur anak kalimat tersebut adalah K-S-P. Akan tetapi, apabila pelaku pembuat undang-undang ingin dimunculkan, kalimat menjadi (9) berikut.

- (9) [...] bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, Pemerintah bersama DPR perlu *membentuk* Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman.

Kalimat yang terdapat pada contoh (7—9) di atas semuanya merupakan kalimat yang jelas, lugas, dan gramatikal jika dibandingkan dengan kalimat (5) dan (6). Struktur kalimat (7—9) merupakan struktur baku kalimat bahasa Indonesia karena unsur utama kalimat, yaitu yang berupa subjek dan predikat muncul dalam kalimat tersebut.

Struktur kalimat yang tidak gramatikal juga tampak pada paragraf penutup undang-undang yang biasanya berbunyi sebagai berikut.

- (10) Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Kalimat pertama, yaitu *undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan* merupakan kalimat yang benar karena unsur utama yang menjadi prasyarat kegramatikalannya telah terpenuhi, yaitu *undang-undang ini* berfungsi sebagai subjek; *mulai berlaku* merupakan predikat; dan *pada tanggal diundangkan* merupakan keterangan. Akan tetapi, kalimat berikutnya, yaitu *agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia* belum merupakan kalimat yang gramatikal karena unsur inti yang menjadi syarat kegramatikalannya tidak terpenuhi, yaitu subjek tidak tampak dalam kalimat itu. Jika dianalisis, tampak bahwa *agar setiap orang mengetahuinya* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan anak kalimat; *memerintahkan* merupakan kata kerja yang berfungsi sebagai predikat; *pengundangan undang-undang ini* merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai objek; dan *dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan sehingga jika dirumuskan, struktur kalimat tersebut adalah K-P-O-K. Hal itu berarti bahwa kalimat tidak memiliki subjek. Karena tidak memiliki subjek, kalimat tersebut tidak termasuk kalimat yang gramatikal. Agar kalimat dalam paragraf tersebut sesuai dengan kaidah tata bahasa Indonesia, subjek kalimatnya harus ada, misalnya seperti ubahan berikut.

- (11) a. [...] Agar setiap orang mengetahuinya, *diperintahkan* pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- b. [...] Agar setiap orang mengetahuinya, Pemerintah memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

- c. [...] Agar setiap orang mengetahuinya, Pemerintah bersama DPR memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- d. [...] Agar setiap orang mengetahuinya, pembuat undang-undang ini memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Jika kalimat (11a) dianalisis, tampak bahwa *agar setiap orang mengetahuinya* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan anak kalimat (dan apabila anak kalimat dianalisis, tampak bahwa *agar* merupakan kata depan yang menjadi penanda anak kalimat dalam kalimat ini, *setiap orang* merupakan frasa nomina yang berfungsi sebagai subjek, dan *mengetahuinya* merupakan verba transitif yang berfungsi sebagai predikat); *diperintahkan* merupakan kata kerja pasif yang berfungsi sebagai keterangan; *pengundangan undang-undang ini* merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai subjek; dan *dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan sehingga struktur kalimat ini adalah keterangan (anak kalimat)-predikat-subjek-keterangan atau (K[S-P]-P-S-K).

Jika kalimat (11b) dianalisis, tampak bahwa *agar setiap orang mengetahuinya* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan anak kalimat; *pemerintah* merupakan kata benda yang berfungsi sebagai subjek; *memerintahkan* merupakan kata kerja aktif transitif (verba transitif) yang berfungsi sebagai predikat; *pengundangan undang-undang ini* merupakan frasa nomina yang berfungsi sebagai objek; dan *dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan sehingga struktur kalimat ini ialah keterangan (anak kalimat)-subjek-predikat-objek-keterangan atau (K[S-P]-S-P-O-K).

Jika kalimat (11c) dianalisis, tampak bahwa *agar setiap orang mengetahuinya* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan anak kalimat; *Pemerintah bersama DPR* merupakan frasa kata benda yang berfungsi sebagai subjek; *memerintahkan* merupakan kata kerja aktif transitif (verba transitif) yang berfungsi sebagai predikat; *pengundangan undang-undang ini* merupakan frasa nomina yang berfungsi sebagai objek; dan *dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan sehingga struktur kalimat ini ialah keterangan (anak kalimat)-subjek-predikat-objek-keterangan atau (K[S-P]-S-P-O-K).

Jika kalimat (11d) dianalisis, tampak bahwa *agar setiap orang mengetahuinya* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan anak kalimat; *pembuat undang-undang ini* merupakan frasa nominal) yang berfungsi sebagai subjek; *memerintahkan* merupakan kata kerja aktif transitif (verba transitif) yang berfungsi sebagai predikat; *pengundangan undang-undang ini* merupakan frasa nomina yang berfungsi sebagai objek; dan *dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan sehingga struktur kalimat ini ialah keterangan (anak kalimat)-subjek-predikat-objek-keterangan atau (K[S-P]-S-P-O-K).

Tentu saja pemilihan salah satu kalimat tersebut berimplikasi pada penandatanganan undang-undang itu. Jika kalimat (a) dan (b) yang dipilih, presidenlah yang berhak menandatangani undang-undang itu. Akan tetapi, jika (kalimat (c) dan (d) yang dipilih, presiden dan DPR lah yang harus menandatangani.

2. Kalimat Efektif

Kalimat efektif merupakan kalimat yang mampu membuat isi atau maksud yang disampaikan oleh penulis tergambar lengkap dalam pikiran pembaca atau pesan yang diterima oleh pembaca sama dengan yang dikehendaki oleh penulis. Beberapa ciri kalimat efektif adalah (1) fokus, (2) hemat, (3) utuh, (4) terpaut, dan (5) sejajar. Pemfokusan mengisyaratkan bahwa sesuatu atau hal yang dipentingkan diletakkan pada bagian awal bukan pada bagian akhir. Penghematan berkenaan dengan pemilihan kata, terutama kata yang bersinonim tidak perlu muncul secara bersama. Keutuhan mengharuskan setiap kata di dalam kalimat benar-benar merupakan bagian yang padu (utuh, kompak, atau bersatu) atau merupakan satu kesatuan, sedangkan keterpautan (kohesi) mengharuskan unsur yang satu dan yang lain menjalin hubungan yang serasi, yaitu logis dan jelas bagi pembaca. Sementara itu, kesejajaran berkenaan dengan keparalelan bentuk (terutama penggunaan imbuhan) dan keparalelan struktur (terutama kalimat majemuk setara).

Keefektifan bahasa perundang-undangan dapat terpenuhi jika hakikat kalimat efektif itu telah dipahami secara sama. Kalimat (12b) berikut lebih efektif jika dibandingkan dengan kalimat (12a).

- (12) a. Berdasarkan cara pengobatannya, pelayanan kesehatan tradisional terbagi menjadi pelayanan kesehatan tradisional yang menggunakan keterampilan dan pelayanan kesehatan tradisional yang menggunakan ramuan.

- b. Berdasarkan cara pengobatannya, pelayanan kesehatan tradisional dibedakan menjadi pelayanan kesehatan tradisional yang menggunakan keterampilan dan yang menggunakan ramuan.

a. Ketakefektifan karena Struktur Kalimat yang Tidak Tepat

Bahasa dalam perundang-undangan yang tidak menunjukkan keefektifan kalimat karena struktur kalimat yang tidak tepat tampak pada contoh berikut.

- (13) Pemerintah secara eksplisit berniat mengatur agar setiap orang di negara ini mendapatkan layanan kesehatan dasar secara cuma-cuma, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan santunan akibat kecelakaan.

Unsur-unsur kalimat pada contoh (13) telah terpenuhi, yaitu *pemerintah* berfungsi sebagai subjek, *secara eksplisit* berfungsi sebagai keterangan, *berniat mengatur* berfungsi sebagai predikat, dan *agar setiap orang di negeri ini mendapatkan layanan kesehatan dasar secara cuma-cuma, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan santunan akibat kecelakaan* berfungsi sebagai keterangan anak kalimat. Akan tetapi, kalimat tersebut belum menunjukkan keapikan struktur. Hal itu disebabkan *mengatur* merupakan verba transitif yang seharusnya langsung diikuti objek yang berupa nomina atau frasa nominal (*setiap orang di negeri ini*) dan bukan diikuti oleh keterangan anak kalimat. Selain itu, *agar* pada kalimat tersebut seharusnya mendahului verba *mendapatkan* bukan mendahului *orang di negeri ini* sehingga kalimat tersebut seharusnya diubah menjadi (14a) atau (14b) berikut.

- (14) a. Pemerintah secara eksplisit berniat mengatur setiap orang di negara ini agar mendapatkan layanan kesehatan dasar secara cuma-cuma, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan santunan akibat kecelakaan.
b. Pemerintah secara eksplisit berniat mengatur layanan kesehatan dasar setiap orang secara cuma-cuma, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan santunan akibat kecelakaan

Contoh kalimat berikut juga menunjukkan struktur yang tidak efektif karena kalimat tidak gramatikal.

- (15) Gaji guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat berdasarkan perjanjian kerja dan/ atau kesepakatan kerja bersama.

Jika dianalisis, tampak bahwa *gaji guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat* pada kalimat tersebut merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai subjek, sedangkan *berdasarkan perjanjian kerja dan/atau kesepakatan kerja bersama* berfungsi sebagai keterangan. Dengan demikian, struktur kalimat (15) adalah S-K (subjek-keterangan). Padahal, syarat minimal sebuah kalimat adalah S-P (subjek-predikat). Agar kalimat tersebut menjadi benar, predikat kalimat harus muncul dalam kalimat itu, yaitu sebagai berikut.

- (15) a. Gaji guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat *diberikan* dengan berdasarkan perjanjian kerja dan/atau kesepakatan kerja bersama. (Struktur S-P-K)
- b. Guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat *digaji* dengan berdasarkan perjanjian kerja dan/atau kesepakatan kerja bersama. (Struktur S-P-K)

Selain contoh di atas, penggunaan penghubung yang berlebihan dapat menyebabkan struktur kalimat menjadi tidak lengkap atau malah membuat struktur kalimat menjadi tidak jelas. Penggunaan penghubung dalam kalimat majemuk memang merupakan suatu keharusan, tetapi jika digunakan secara salah dapat menyebabkan struktur kalimat menjadi kabur.

- (16) Jika keadaan semacam itu dibiarkan berlarut-larut maka masyarakat di daerah itu bisa kehilangan kesabaran dan bisa bertindak anarkis.

Kalimat tersebut sebenarnya termasuk kalimat majemuk bertingkat yang mensyaratkan adanya induk kalimat dan anak kalimat atau sebaliknya induk kalimat dan anak kalimat. Induk kalimat dapat berdiri sendiri sebagai kalimat yang lepas tanpa bergantung pada kalimat yang lain, sedangkan anak kalimat tidak. Anak kalimat hanya bisa bermakna jika ada induk kalimat yang menyertainya atau yang mendahuluinya. Tuturan *jika keadaan semacam itu dibiarkan berlarut-larut* merupakan anak kalimat dan *maka masyarakat di daerah itu bisa kehilangan kesabaran dan bisa bertindak anarkhis* juga merupakan

anak kalimat. Padahal, kalimat majemuk bertingkat mensyaratkan adanya induk kalimat dan anak kalimat. Oleh karena itu, salah satu dari kedua anak kalimat pada contoh (16) harus dijadikan induk kalimat, salah satu caranya adalah menanggalkan salah satu penghubung subordinatif yang menjadi penanda anak kalimat, yaitu :

- (16) a. Jika keadaan semacam itu dibiarkan berlarut-larut, masyarakat di daerah itu bisa kehilangan kesabaran dan bisa bertindak anarkis.
- b. Keadaan semacam itu dibiarkan berlarut-larut maka masyarakat di daerah itu bisa kehilangan kesabaran dan bisa bertindak anarkis.

Kalimat (16a) dan (16b) merupakan kalimat majemuk bertingkat. Namun, dalam hal kebakuan, kalimat (16a) lebih baku daripada (16b) sebab kalimat (16b) hanya digunakan dalam ragam lisan. Selain itu, pemfokusan lebih tampak pada kalimat (16a) daripada (16b). Artinya, penonjolan informasi lebih kentara terdapat pada (16a) daripada (16b). Model kalimat seperti contoh (16) di atas banyak ditemukan ketika masih berupa draf. Namun, setelah menjadi undang-undang, modelnya akan berubah menjadi (16a).

Kata *jika, sebab, karena, maka, sehingga, apabila, bila, meskipun, kendatipun, sekalipun, walaupun, bahwa, dan dalam hal* merupakan kata penghubung subordinatif yang menjadi penanda anak kalimat. Induk kalimat dapat berubah menjadi anak kalimat jika dilekati salah satu kata penghubung tersebut.

b. Ketakefektifan karena Kerancuan Pikiran

Bahasa dalam perundang-undangan yang tidak menunjukkan keefektifan kalimat karena kerancuan pikiran tampak pada contoh berikut.

- (17) Guru diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan sebagai guru karena terus menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaan selama satu bulan atau lebih.

Kalimat tersebut termasuk kalimat majemuk bertingkat yang terdiri atas induk kalimat, yaitu *guru diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan sebagai guru* (strukturnya ialah S-P-K) dan anak kalimat *karena terus menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaan selama satu bulan atau lebih* (strukturnya hanya K yang di dalamnya berisi [Konj-K-(S)-P-K]). Semua unsur

induk kalimat dan anak kalimat telah terpenuhi, tetapi kerancuan pikiran terletak pada keterangan anak kalimat, yaitu peletakan keterangan yang berupa frasa preposisional secara tidak tepat di antara subjek dan predikat. Jika dicermati tampak bahwa *guru diberhentikan tidak dengan hormat karena terus menerus melalaikan kewajiban*, padahal *guru diberhentikan karena melalaikan kewajiban secara terus menerus* dan bukan karena *terus menerus melalaikan kewajiban*. Keterangan memang merupakan salah satu fungsi kalimat yang mempunyai mobilitas tinggi sehingga dapat terletak pada awal kalimat, setelah predikat, setelah objek, atau setelah pelengkap, tetapi tidak bisa terletak di antara subjek dan predikat, baik subjek dan predikat dalam induk kalimat maupun subjek dan predikat pada anak kalimat. Jika dipaksakan, pasti akan terjadi perubahan informasi. Keterangan pada kalimat (17) di atas terletak di antara subjek dan predikat pada anak kalimat sehingga mengganggu kejelasan informasi. Agar tidak terjadi kerancuan pikiran, kalimat tersebut seharusnya adalah sebagai berikut.

- (17) a. Guru diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan sebagai guru karena melalaikan kewajiban secara terus menerus dalam menjalankan tugas pekerjaan selama satu bulan atau lebih.
- b. Guru diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan sebagai guru karena melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaan selama satu bulan atau lebih secara terus menerus.

c. Ketakefektifan karena Ketaksaan

Bahasa yang digunakan dalam perundang-undangan harus disusun secara lugas, jelas, dan tidak taksa (ambigu atau bermakna ganda). Kelugasan berkenaan dengan informasi yang disampaikan hanyalah yang pokok-pokok dan tidak berbelit-belit atau tidak perlu berbunga-bunga, sedangkan kejelasan berkenaan dengan bahasa yang digunakan harus terang dan tegas. Sementara itu, ketaktaksaan mensyaratkan bahasa perundang-undangan tidak boleh bermakna ganda atau multitafsir, baik pada kata, klausa, maupun kalimat. Selama satu kalimat ditafsirkan bermacam-macam oleh para pembaca atau para pendengar, kalimat itu termasuk kalimat yang taksa. Setiap kalimat yang taksa dapat dipastikan tidak termasuk kalimat yang efektif.

- (18) Pelayanan kesehatan gigi dan mulut dilakukan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk peningkatan kesehatan gigi, pencegahan penyakit gigi, pengobatan penyakit gigi, dan pemulihan kesehatan gigi untuk mengembalikan

fungsi kunyah oleh pemerintah dan/atau masyarakat serta swasta yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi, dan berkesinambungan.

Dari segi struktur, kalimat tersebut telah memenuhi kegramatikalannya. Kalimat, yaitu *pelayanan kesehatan gigi dan mulut* merupakan frasa nominal yang berfungsi sebagai subjek, *dilakukan* merupakan verba pasif yang berfungsi sebagai predikat, dan *untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk peningkatan kesehatan gigi, pencegahan penyakit gigi, pengobatan penyakit gigi, dan pemulihan kesehatan gigi untuk mengembalikan fungsi kunyah oleh pemerintah dan/atau masyarakat serta swasta yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi, dan berkesinambungan* merupakan frasa preposisional yang berfungsi sebagai keterangan. Namun, dari segi makna (semantik), kalimat tersebut mempunyai multitafsir, terutama penggunaan keterangan anak kalimat yang berjela-jela. Keterangan anak kalimat *untuk mengembalikan fungsi kunyah oleh pemerintah dan/atau masyarakat serta swasta yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi, dan berkesinambungan* menyebabkan kalimat tersebut bermakna ganda. Jika dicermati, benarkah *Pemerintah berfungsi sebagai pengembali fungsi kunyah masyarakat?* Agar tidak ambigu, kalimat tersebut sebaiknya dijadikan tiga ayat seperti berikut.

Pasal

- (1) Pelayanan kesehatan gigi dan mulut dilakukan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk peningkatan kesehatan gigi, pencegahan penyakit gigi, pengobatan penyakit gigi, dan pemulihan kesehatan gigi.
- (2) Pelayanan kesehatan gigi dan mulut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk mengembalikan fungsi kunyah.
- (3) Pelayanan kesehatan gigi dan mulut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, dan/atau swasta yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi, dan berkesinambungan.

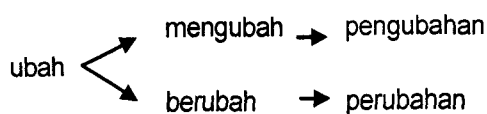
B. Bentuk dan Pilihan Kata

Bentuk kata merupakan wujud kata yang digunakan dalam kalimat. Bentuk kata dalam bahasa Indonesia dibedakan menjadi kata asal, kata dasar, dan kata jadian. Kata asal merupakan pangkal kata, kata dasar merupakan kata yang menjadi dasar pembentukan kata berikutnya, dan kata jadian

merupakan kata yang telah mengalami pengimbuhan, perulangan, pemajemukan, atau pengurangan.

Pengimbuhan merupakan proses menambahkan afiks (dapat berupa awalan, akhiran, atau sisipan) tertentu ke dalam bentuk dasar, baik secara sendiri maupun secara bersama sehingga diperoleh bentukan baru. Bentukan baru itu dapat mengungkapkan makna yang bermacam-macam bergantung pada imbuhan yang mengikutinya. Afiks *peng-...-an*, misalnya, mengungkapkan makna proses, perbuatan, atau cara; afiks *pe-* mengungkapkan makna pelaku atau alat; afiks *meng-* mengungkapkan makna kegiatan, aktivitas, atau keadaan; afiks *-an* mengungkapkan makna hasil atau kumpulan; afiks *ter-* mengungkapkan makna ketidaksengajaan atau paling; afiks *per-...-an* mengungkapkan makna hal tentang; dan afiks *ke-...-an* mengungkapkan makna hal tentang atau seperti.

Kata *pengubahan*, misalnya, merupakan kata jadian karena kata tersebut telah mengalami penambahan imbuhan (afiks). Kata itu bukan dibentuk dari kata *ubah* mendapat awalan *peng-* dan akhiran *-an* yang dilakukan secara serentak, melainkan diturunkan dari *mengubah*, dan *mengubah* diturunkan dari *ubah*. Imbuhan *peng-...-an* mengungkapkan makna 'proses, cara, atau perbuatan *meng-<dasar>*', Dengan demikian, kata *pengubahan* bermakna 'proses, cara, atau perbuatan mengubah', sedangkan *mengubah* bermakna 'menjadikan lain dari semula'. Lain halnya dengan imbuhan *per-...-an*, imbuhan tersebut diturunkan dari *ber-<dasar>*. Imbuhan *per-...-an* mengungkapkan makna 'hal tentang'. Kata *perubahan* berasal dari *berubah* dan *berubah* berasal dari kata *ubah*. Dengan demikian, kata *perubahan* bermakna 'hal berubah' dan *berubah* bermakna 'menjadi lain atau menjadi berbeda dari semula'. Secara sederhana pembentukan kata itu tampak seperti berikut:



pengubahan 'proses, cara, atau perbuatan mengubah'

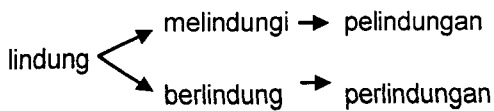
perubahan 'hal tentang berubah'

Contoh penggunaan kedua kata tersebut secara benar tampak pada kalimat (31) s.d. (34) berikut ini.

- (19) a. Saya tidak tahu siapa yang melakukan *pengubahan* itu sehingga pasal tentang tembakau berbunyi seperti itu.
- b. Beberapa anggota dewan berinisiatif untuk melakukan *pengubahan* Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

- (20) a. *Perubahan* demokrasi di Indonesia yang semakin pesat diakui pengamat dari berbagai penjuru dunia.
- b. Karena tidak terjadi *perubahan* sikap dari salah satu fraksi, pasal itu tetap belum bisa diputuskan hingga malam kemarin.

Kata *pelindungan* juga termasuk kata jadian, tetapi kata tersebut bukan dibentuk dari kata *lindung* mendapat awalan *pe-* dan akhiran *-an* yang dilakukan secara serentak, melainkan diturunkan dari *melindungi* dan *melindungi* diturunkan dari *lindung*. Imbuhan *pe-...-an* mengungkapkan makna 'proses, cara, atau perbuatan *me-<dasar>-i*', Dengan demikian, kata *pelindungan* bermakna 'proses, cara, atau perbuatan melindungi, sedangkan *melindungi* bermakna 'menutup supaya tidak terlihat atau tampak; menjaga, merawat, memelihara; menyelamatkan supaya terhindar dari mara bahaya'. Sementara itu, kata *perlindungan* berasal dari *berlindung*, bukan dari *lindung* mendapat awalan *per-* dan akhiran *-an*, dan *berlindung* berasal dari kata *lindung*. Dengan demikian, kata *perlindungan* bermakna 'hal berlindung' dan *berlindung* bermakna 'menempatkan dirinya di bawah sesuatu supaya tidak terlihat; bersembunyi di tempat yang aman; minta pertolongan kepada Tuhan'. Pembentukan kata itu tampak seperti berikut:



pelindungan 'proses, cara, atau perbuatan melindungi'
perlindungan 'hal tentang berlindung'

Contoh penggunaan kedua kata tersebut secara benar tampak pada kalimat (21) dan (22) berikut ini.

- (21) a. Karena tidak ada *pelindungan* dari aparat setempat, lelaki itu enggan menjadi saksi.
- b. Pemerintah akan memberikan *pelindungan* kepada masyarakat korban lumpur Lapindo di Sidoarjo.
- (22) a. Lelaki itu meminta *perlindungan* kepada aparat atas kesaksiannya dalam kasus itu.
- b. Masyarakat Sidoarjo korban lumpur Lapindo meminta *perlindungan* Pemerintah terhadap ancaman yang mereka terima.

C. Ejaan

Penulisan bahasa perundang-undangan seharusnya dibuat sesuai dengan pedoman yang tertuang dalam *Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan*. Beberapa hal yang sering menjadi permasalahan dalam ejaan mencakup penulisan huruf kapital, penggunaan tanda baca, penulisan huruf miring, dan penggunaan tanda koma. Namun, yang sering menyebabkan "pertikaian" dengan pembentuk undang-undang adalah penggunaan penulisan huruf kapital dan tanda petik ganda.

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual mau-pun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.
2. Sumber Daya di Bidang Kesehatan adalah segala bentuk dana, tenaga, sediaan farmasi dan alat kesehatan, serta fasilitas pelayanan kesehatan dan teknologi yang dimanfaatkan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.

Pasal 1 tersebut berupa ketentuan umum, butir-butir yang ada merupakan bagian dari pernyataan sebelumnya, dan pasal itu merupakan sebuah kalimat. Jika dibaca satu per satu seharusnya berbunyi sebagai berikut.

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Sumber Daya di Bidang Kesehatan adalah segala bentuk dana, tenaga, sediaan farmasi dan alat kesehatan, serta fasilitas pelayanan kesehatan dan teknologi yang dimanfaatkan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.

Karena kata *undang-undang* tidak diikuti nama, penulisan *undang-undang* seharusnya tidak menggunakan huruf kapital. Kata *kesehatan* dan frasa *sumber*

daya di bidang kesehatan merupakan bagian dari kalimat itu dan bukan merupakan nama diri sehingga kata *kesehatan Sumber Daya di Bidang Kesehatan* ditulis dengan huruf kecil bukan dengan huruf kapital. Dengan demikian, penulisan secara benar Pasal 1 tersebut seharusnya adalah :

Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. *kesehatan* adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis;
2. *sumber daya* di bidang kesehatan adalah segala bentuk dana, tenaga, sediaan farmasi dan alat kesehatan, serta fasilitas pelayanan kesehatan dan teknologi yang dimanfaatkan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.

Jika tetap ingin mempertahankan istilah yang akan didefinisikan ditulis dengan huruf awal kapital, bunyi pengantar dalam Pasal 1 itu harus dibuat kalimat yang utuh seperti contoh berikut.

Dalam undang-undang ini digunakan definisi sebagai berikut.

1. *Kesehatan* adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual mau-pun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.
2. *Sumber daya* di bidang kesehatan adalah segala bentuk dana, tenaga, sediaan farmasi dan alat kesehatan, serta fasilitas pelayanan kesehatan dan teknologi yang dimanfaatkan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.

Kata *pasal* dan *ayat* yang diikuti nomor merupakan nama diri sehingga penulisan *p* pada *pasal* dan *a* pada *ayat* seharusnya ditulis dengan huruf kapital semua, bukan hanya pada huruf *p* pada kata *pasal* saja yang ditulis kapital, melainkan huruf *a* pada *ayat* juga ditulis dengan huruf kapital seperti tampak pada (23a) bukan pada (23b) berikut.

- (23) a. Ketentuan mengenai zat adiktif sebagaimana diatur dalam Pasal 67 Ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.
- b. *Ketentuan mengenai zat adiktif sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang telah ada tidak bisa membedakan antara nama jenis dan nama diri sehingga semua yang berhubungan dengan dokumen kenegaraan yang masih berupa nama jenis ditulis dengan menggunakan huruf kapital. Padahal, seharusnya hanya nama diri sajarah yang ditulis dengan menggunakan huruf kapital. Peraturan pemerintah, peraturan menteri, keputusan presiden, peraturan daerah, peraturan gubernur, atau peraturan bupati merupakan jenis peraturan dalam perundang-undangan. Sesuai dengan kaidah dalam EYD, nama jenis tidak ditulis dengan menggunakan huruf kapital. Namun, jika diikuti nama diri, seperti *nomor*, *tahun*, dan *tentang* jenis peraturan itu berubah menjadi nama diri. Jika telah menjadi nama diri, peraturan tersebut ditulis dengan huruf kapital.

Hal lain yang perlu diungkapkan sehubungan dengan ejaan adalah bahwa setiap tanda baca, seperti tanda titik (.), koma (,), titik dua (:), dan titik koma (;) selalu melekat pada kata yang berada di sebelah kirinya, sedangkan petik tunggal ('...'), petik ganda ("..."), tanda pisah (-), tanda hubung (—), garis miring (/), serta kurung buka dan kurung tutup ((...)) selalu menempel pada kata, frasa, klusa, atau kalimat yang diberi tanda itu.

Untuk menjelaskan kata atau istilah tertentu di dalam penjelasan suatu undang-undang, selama ini digunakan tanda petik ganda untuk mengapit kata yang akan dijelaskannya itu. Padahal, di dalam EYD petik ganda hanya digunakan untuk (a) mengapit petikan langsung, (b) mengapit kata yang mempunyai makna khusus, atau (c) mengapit judul karangan yang bukan berupa buku, seperti judul makalah, artikel, atau diktat. Kata atau istilah yang akan dijelaskan dalam penjelasan undang-undang seharusnya dicetak miring seperti pada (24) dan bukan diapit oleh petik ganda seperti pada (25) berikut.

- (24) a. Yang dimaksud dengan *pahlawan* adalah pahlawan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Yang dimaksud dengan *badan usaha milik negara* adalah badan usaha milik negara yang bergerak dalam bidang pencetakan uang.

- (25) a. *Yang dimaksud dengan “pahlawan” adalah pahlawan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. *Yang dimaksud dengan “badan usaha milik negara” adalah badan usaha milik negara yang bergerak dalam bidang pencetakan uang.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa bahasa Indonesia dalam perundang-undangan pada dasarnya tidak berbeda dengan bahasa Indonesia yang lain, yang membedakannya hanya terletak pada terminologi atau penggunaan istilah tertentu, sedangkan yang lain, yaitu bentuk kata, pilihan kata, dan struktur kalimat (gramatika) tetap tunduk pada kaidah bahasa Indonesia baku.

Bahasa perundang-undangan dapat dikatakan efektif jika (1) bentuk kata dan struktur kalimat yang dipilih merupakan bentuk yang baku sehingga perumusan pasal dan/atau ayat dilakukan secara tepat dan lugas; (2) kalimat yang dipilih merupakan bentuk yang terbaik dan standar, unsur minimal kalimat, yaitu S-P harus terpenuhi; dan (3) penerapan rumusan dalam perundang-undangan mengikuti kaidah *Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan*.

B. Saran

- (1) UU No. 12 Tahun 2011 tetap perlu direvisi, terutama terhadap beberapa ketentuan dan contoh yang bertentangan dengan kaidah bahasa baku dan kaidah penulisan wajib disesuaikan dengan kaidah ejaan bahasa Indonesia yang telah ada.
- (2) Para pembuat undang-undang seharusnya menguasai ragam bahasa Indonesia baku agar bahasa Indonesia yang digunakan dalam undang-undang mempunyai kualitas yang baik.
- (3) Kesamaan pemahaman terhadap Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan dan Pedoman Umum Pembentukan Istilah perlu dilakukan agar penulisan dan istilah yang digunakan tidak menyimpang dengan kamus yang telah ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rozak, *Kalikmat Efektif*, Jakarta: Gramedia, 1993.
- Dendy Sugono, *Berbahasa Indonesia dengan Benar*, Jakarta: Prastu, 1993.
- Hasan Alwi, *Tata Bahasa Baku Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- J.W.M. Verhaar, *Asas-Asas Linguistik Umum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan*, Jakarta: Gramedia, 1993.
- S. Effendi, *Bahasa Indonesia yang Baik dan Benar*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1993.
- Sugiyono dan S.S.T. Wisnu Sasangka, *Sikap Masyarakat Indonesia terhadap Bahasanya*, Yogyakarta: Elmatra Publishing, 2011.