



Volume 31 No. 3, September 2016
DOI : 10.20473/ydk.v31i3.4822

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id

Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)
by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License.



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

Article history: Submitted 1 July 2016; Accepted 10 September 2016; Available online 31 September 2016

KEDUDUKAN NASKAH AKADEMIK DALAM PENAFSIRAN KETENTUAN-KETENTUAN DALAM UNDANG-UNDANG

Eko Supriyanto

supriyanto.eko23@gmail.com

Universitas Airlangga

Abstract

Even though an text academic was required in the bill, but an text academic is not necessarily used as an instrument by the legislators in shaping legislation and interpret the provisions of the law by the Constitutional Court. Based on consideration of the Constitutional Court the existence of an text academic was not binding on legislators and text academic as a material law also does not bind the Constitutional Court for use in interpreting the provisions of the law. So interpretation is one way to perfect the constitution. The interpretation that has binding power is the judicial interpretation. But in making that interpretation, the court is not doing it as a special activity or individually but through its decisions. Therefore, in relation to the constitutional interpretation made by the Constitutional Court in the case of decisions of the Constitutional Court is essentially the forms of judge interpretation and contains binding interpretations on various constitutional provisions relating to the case filed.

Keywords: Academic Text; Legal Interpretation; Judicial Review.

Abstrak

Meskipun Naskah Akademik itu wajib dalam rancangan undang-undang, tetapi Naskah Akademik tidak serta merta digunakan sebagai instrumen oleh pembentuk undang-undang dalam proses pembentukan undang-undang dan menafsirkan ketentuan-ketentuan undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi keberadaan Naskah Akademik ternyata tidak mengikat pembentuk undang-undang dan Naskah Akademik sebagai bahan hukum juga tidak mengikat Mahkamah Konstitusi untuk menggunakan dalam menafsirkan ketentuan undang-undang. Sehingga penafsiran merupakan salah satu cara untuk menyempurnakan konstitusi. Penafsiran yang mempunyai kekuatan mengikat adalah penafsiran yang dilakukan pengadilan (*judicial interpretation*). Namun dalam melakukan penafsiran itu, pengadilan bukanlah melakukannya sebagai kegiatan khusus atau secara tersendiri melainkan melalui putusan-putusannya. Oleh karena itu, dalam hubungannya dengan penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal putusan-putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya adalah bentuk-bentuk penafsiran hakim dan berisi tafsir yang mengikat atas berbagai ketentuan konstitusi yang berkaitan dengan perkara yang diajukan.

Kata Kunci: Naskah Akademik; Penafsiran Hukum; Uji Materiil.

Pendahuluan

Bahwa suatu negara dikatakan sebagai negara hukum, apabila kedaulatan atau kekuasaan tertinggi ada di tangan hukum, kedudukan Indonesia sebagai negara hukum tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) Pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” yaitu Negara Indonesia dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan menjalankan fungsi pemerintahan perlu peraturan perundang-undangan yang berfungsi untuk mengatur semua aktivitas penyelenggara negara, membatasi kekuasaan penyelenggara negara dan melindungi hak asasi warga negara. Semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasar kepada UUD 1945 dan tidak boleh bertentangan dengan isi UUD 1945. Undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dapat dibatalkan melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan (undang-undang) selanjutnya diatur secara khusus di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut dengan UU No. 12/2011). Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Setiap penyusunan suatu rancangan undang-undang harus ada Naskah Akademiknya. Keberadaan naskah akademik sangat penting, meskipun pada awalnya masih bersifat alternatif atau perlu menjadi pertimbangan. Pengaturan naskah akademik mulai dikenal dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, meskipun masih bersifat alternatif atau belum wajib. Keberadaan Naskah akademik merupakan keharusan bagi rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD berdasarkan Pasal 43 ayat 3 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi: “rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai “naskah akademik“. Rumusan kata “harus“ dalam pasal tersebut merupakan kewajiban yang harus dipenuhi. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Urgensi naskah akademik adalah untuk memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usul rancangan setiap undang-undang yang kelak akan diajukan dan dibahas di DPR.¹ Selain itu, naskah akademik merupakan pedoman bagi pembentuk undang-undang untuk membahas dan menetapkan apakah substansi atau materi yang terkandung dalam naskah akademik layak diatur atau dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan.²

Kedudukan naskah akademik tidak hanya penting bagi proses penyusunan atau pembentukan suatu undang-undang saja, tetapi dalam pengujian konstusionalitas terkadang diperlukan sebagai salah satu bukti dalam persidangan. Naskah akademik dapat digunakan sebagai salah satu alat bukti surat atau tulis bagi para pihak yang berperkara baik itu pemohon maupun termohon untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Naskah akademik bagi hakim konstitusi dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam memeriksa dan memutus setiap perkara pengujian undang-undang. Pengujian konstusionalitas merupakan upaya penafsiran terhadap undang-undang yang dilakukan oleh hakim konstitusi terhadap perkara yang diajukan oleh pihak-pihak yang hak konstusinya terganggu dengan berlakunya suatu undang-undang. Selain hakim konstitusi, para pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi, yaitu; Pemohon, Pemerintah dan DPR, dalam persidangan masing-masing juga akan memberikan keterangan terkait dengan undang-undang yang sedang diuji dengan memberikan argumentasi hukum. Para pihak yang terlibat dalam proses sidang pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi apakah dalam memberikan keterangan menggunakan naskah akademik sebagai bahan atau sumber untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan hal ini berlaku juga terhadap pertimbangan hakim konstitusi dalam pengambilan putusan. Berdasarkan pendahuluan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka isu hukum yang akan diteliti adalah penafsiran ketentuan-ketentuan dalam undang-undang berdasarkan naskah akademik oleh hakim konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Raja Grafindo Persada 2014).[225].

² Rusdianto, 'Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan' <rusdianto.dosen.narotama.ac.id> accessed 1 January 2015.

Hakikat Norma Undang-Undang

Pada umumnya dalam kehidupan bermasyarakat, setiap individu-individu dalam berhubungan satu sama lain, baik perilaku atau tindakannya selain di batasi oleh norma hukum, juga tunduk pada norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan. Pengertian norma menurut, Indrati, “adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya”. Dalam memahami undang-undang tidak cukup hanya membaca pasal-pasal nya saja, tetapi harus mengetahui latar belakang historis atau filosofinya juga, dimana didalamnya mengandung norma tertentu.³ Pada perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.⁴ Mertokusumo menyebut norma dengan istilah kaidah yaitu sebagai pedoman, patokan atau ukuran untuk berperilaku atau bersikap dalam kehidupan bersama.⁵ Lain halnya dengan Asshidiqie, norma merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.⁶

Kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat selain kaidah atau norma hukum, adalah norma agama, norma kesusilaan dan norma kesopanan. Menurut Asshidiqie perbandingan ketiga norma tersebut dengan norma hukum adalah norma agama, norma kesusilaan dan norma kesopanan mempunyai daya ikat yang bersifat *volunteer*, yaitu berasal dari kesadaran pribadi dari dalam diri setiap pendukung kaidah itu sendiri. Artinya, daya lakunya tidak dapat dipaksakan dari luar, melainkan tumbuh dari dalam diri manusia sendiri (*imposed from within*). Berlainan dengan itu, daya laku kaidah/norma hukum (*legal norm*) justru dipaksakan dari luar diri manusia (*imposed from without*).⁷

³ J Hendy Tedjonegoro, ‘Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka (The Independence of The Judiciary) & Pelaksanaan Kekuasaan’ (2004) 19 Yuridika.[266].

⁴ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Kanisius 2011).[18].

⁵ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Liberty 1985).[4].

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.Op.Cit.[1].

⁷ *ibid*. [3].

Kategori norma biasanya dibedakan menjadi norma yang umum (*algemeen*), dan norma yang individual (*individueel*) serta antara yang abstrak (*abstract*) dan yang konkret (*concreet*).⁸ Dari sifat norma yang umum atau individual dan abstrak atau konkret tersebut, dapat dibentuk berbagai norma dengan sifat kombinasi umum-abstrak, umum-konkret, individual-abstrak, dan individual-konkret. Dari empat macam kombinasi norma dengan sifat-sifatnya yang umum-individual dan abstrak-konkret, peraturan perundang-undangan seyogianya mengandung norma hukum yang umum-abstrak, atau sekurang-kurangnya yang umum-konkret. Norma lain-lainnya, yaitu yang individual-abstrak dan lebih-lebih individual-konkret, lebih mendekati penetapan (*beschikking*) daripada peraturan (*regeling*).⁹

Norma hukum menurut Kelsen adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti.¹⁰ Sedangkan Mertokusumo mendefinisikan norma hukum lazim disebut sebagai kaidah hukum diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogianya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi. Kaidah hukum dalam arti sempit adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.¹¹ Menurut Asshiddiqie norma hukum memiliki ciri-ciri yaitu¹² kebolehan untuk melakukan sesuatu (*permittere*), anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu, anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu, perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*), perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu (*prohibere*). Menurut Apeldoorn sebagaimana dikutip Asshiddiqie, kaidah hukum yang bersifat imperatif biasa disebut juga dengan hukum yang memaksa (*dwingendrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum yang mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Kadang-kadang ada pula kaidah-kaidah hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus bersifat

⁸ A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Kasus Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* (Pascasarjana FH UI 1990).[316].

⁹ *ibid.*[316-317].

¹⁰ *ibid.*[302].

¹¹ Sudikno Mertokusumo dan A Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Citra Aditya Bakti 2013).[11].

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.Loc.Cit.*[1].

memaksa (*dwingende*) dan mengatur (*regelende*).¹³ Menurut Attamimi, berbagai sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, yaitu¹⁴ pertama, Perintah, adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu; kedua, larangan, adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu; ketiga, pembebasan (*dispensasi*), adalah pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan keempat, izin, adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Penafsiran Hukum (*Legal Interpretation*)

Setiap peraturan hukum bersifat abstrak dan pasif, abstrak karena umum sifatnya dan pasif karena tidak akan menimbulkan akibat hukum kalau tidak terjadi peristiwa konkret. Peraturan hukum yang abstrak itu memerlukan rangsangan agar dapat aktif, sehingga dapat diterapkan pada peristiwa yang cocok.¹⁵ Boleh dikatakan bahwa setiap ketentuan undang-undang perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan lebih dahulu untuk dapat diterapkan pada peristiwanya.¹⁶ Menurut Manan, manfaat penafsiran secara umum adalah¹⁷ pertama, memahami makna asas dan kaidah hukum; kedua, menghubungkan suatu fakta hukum dengan kaidah hukum; ketiga, menjamin penerapan hukum atau penegakan hukum yang dilakukan secara tepat, benar, dan adil; dan keempat, mengaktualisasi hukum, dalam arti mempertemukan kaidah hukum dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat dengan maksud agar kaidah-kaidah hukum tersebut tetap mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan perubahan masyarakat.

Menurut Asshiddiqie, “Penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang. Penafsiran atau konstruksi merupakan upaya melalui mana pengadilan mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang”.¹⁸ Penafsiran hukum merupakan bagian dari penemuan hukum oleh hakim. Hakim melakukan penafsiran hukum manakala terdapat kekosongan atau ketidakjelasan undang-

¹³ *ibid.*[4].

¹⁴ A. Hamid. S. Attamimi.*Loc.Cit.*[314].

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna Dan Aktualisasi* (Raja Grafindo Persada 2014).[174].

¹⁸ *ibid.*

undang yang wajib diisi dan diperjelas oleh hakim. Jika melihat pada kepustakaan atau literatur hukum, disebutkan ada 4 (empat) metode yang dominan dilakukan oleh hakim untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan, yang mencakup¹⁹ Pertama adalah penafsiran gramatikal (tata bahasa), yakni memberi arti suatu aturan hukum dari kata-katanya menurut pemakaian sehari-hari atau pemakaiannya secara teknis yuridis. Kedua adalah penafsiran historis (sejarah), dibedakan atas penafsiran sejarah hukum (*rechtshistories interpretatie*) dan penafsiran sejarah undang-undang.

Pada penafsiran sejarah hukum (*rechtshistories interpretatie*). Disini hakim memberi arti aturan hukum dari perkembangan lembaga hukum dan figur hukum (pranata hukum). Misalnya untuk memahami kompetensi relatif dan absolut, pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara dapat ditelusuri melalui sejarah peradilan administrasi Perancis sebagai negara tempat lahirnya pengadilan administrasi. Sedangkan pada penafsiran sejarah undang-undang. Di sini, hakim memberi arti pada pasal-pasal yang ada di undang-undang melalui risalah pembahasan RUU dan perdebatan di DPR, jawaban dan keterangan eksekutif sampai persetujuan bersama DPR dan Presiden. Ketiga adalah penafsiran sistematis, yakni hakim memberikan arti satu pasal peraturan perundang-undangan dengan mengaitkan pada pasal-pasal lain dalam kerangka satu tata hukum. Keempat adalah penafsiran teleologis atau sosiologis, dimana hakim memberikan arti suatu aturan hukum menurut tujuan kemasyarakatan yang ditetapkan pembentukan undang-undang dengan memperhatikan keadaan masyarakat ketika peraturan itu ditetapkan.

Teori Penafsiran Konstitusi

Aturan tentang menafsirkan konstitusi tidak ditentukan oleh hukum, baik di negara-negara yang menganut tradisi *common law* maupun *civil law*, prinsip-prinsip atau asas-asas penafsiran konstitusi dikembangkan pengadilan dan ilmu hukum. Bedanya menurut Scholler jika negara-negara yang tergolong ke dalam keluarga *civil law* atau *condified law* mengembangkan prinsip-prinsip *statutory*

¹⁹I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum* (Setara Press 2015).*Op.Cit.*[72].

interpretation atau *legal interpretation*, negara-negara yang tergolong ke dalam keluarga common law mendasarkan aturan-aturannya tentang penafsiran terutama kepada putusan-putusan pengadilan.²⁰

Terdapat 5 (lima) sumber untuk memandu melakukan penafsiran atau interpretasi konstitusi, yaitu:²¹ *the text and structure of constitution* (teks dan struktur konstitusi), *intention of those who drafted the constitution* (maksud perancang konstitusi), *prior precedent* (usually judicial) (putusan hakim terdahulu, lazimnya badan peradilan), *the social, political, and economic consequences of alternative interpretation* (konsekuensi sosial, politik, dan ekonomi suatu penafsiran alternatif), *natural law* (*higher law, God's law*).

Bahwa selama ini pandangan yang berkembang berkaitan penafsiran atau interpretasi konstitusi dibagi menjadi dua, yaitu *originalism* dan non-*originalism*. Pandangan *originalisme* menurut Mason sebagaimana dikutip Manan, “*originalism* ini juga disebut dengan istilah *interpretivism*, atau kadang-kadang disebut dengan *plain meaning interpretation*”.²² Aliran *originalism* adalah pandangan yang menyatakan bahwa hakim saat memutus perkara-perkara ketatanegaraan harus membatasi diri mereka untuk menegakan aturan-aturan yang disebutkan atau secara jelas tersirat dalam konstitusi tertulis.²³

Sedangkan pada pandangan *non-originalisme*, penganut penafsiran atau interpretasi *non-originalisme* berpandangan bahwa pengadilan harus berani keluar untuk menetapkan dan menegakkan norma-norma yang tidak dapat ditemukan secara eksplisit dalam konstitusi. Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945, kewenangan menafsirkan konstitusi dapat dibedakan atas (i) wewenang menafsirkan konstitusi secara otoritatif, yakni menurut konstitusi; dan (ii) wewenang menafsirkan konstitusi secara persuasif, yakni wewenang yang tidak menjadi wewenang konstitusional secara eksplisit, wewenang menafsirkan konstitusi secara otoritatif, wewenang menafsirkan konstitusi menurut UUD 1945 adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

²⁰ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)* (Sinar Grafika). [284].

²¹ I Dewa Gede Atmadja. *Op.Cit.* [71].

²² Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. *Op.Cit.* [177].

²³ *ibid.* [176].

Wewenang menafsirkan konstitusi secara *persuasive*, penafsiran konstitusi dari sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis, dilakukan oleh pembentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif, oleh Hakim atau kekuasaan yudisial, dan oleh ahli hukum. Penafsiran oleh pembentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif disebut penafsiran otentik yang berpengaruh terhadap implementasi konstitusi dalam arti penjabaran UUD 1945 dalam bentuk undang-undang. Kekuatan hukumnya mengikat semua pihak. Penafsiran oleh hakim atau kekuasaan yudisial. Penafsirannya disebut penafsiran yurisprudensi yang berpengaruh atas pelaksanaan konstitusi melalui penyelesaian sengketa. Kekuatan hukumnya mengikat para pihak. Penafsiran oleh ahli hukum, penafsirannya disebut penafsiran doktrinal, tidak memiliki kekuatan mengikat tetapi karena wibawa ilmiahnya, maka penafsiran yang dikemukakannya secara material mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan konstitusi.

Penafsiran merupakan salah satu cara untuk menyempurnakan konstitusi. Penafsiran yang mempunyai kekuatan mengikat adalah penafsiran yang dilakukan pengadilan (*judicial interpretation*). Namun dalam melakukan penafsiran itu, pengadilan bukanlah melakukannya sebagai kegiatan khusus atau secara tersendiri melainkan melalui putusan-putusannya. Oleh karena itu, dalam hubungannya dengan penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal putusan-putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya adalah bentuk-bentuk penafsiran hakim dan berisi tafsir yang mengikat atas berbagai ketentuan konstitusi yang berkait dengan perkara yang diajukan kepadanya.²⁴

Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*)

Judicial review adalah suatu pranata dalam ilmu hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pengadilan umum, atau badan pengadilan khusus, atau lembaga khusus untuk melakukan peninjauan ulang, dengan jalan menerapkan atau menafsirkan ketentuan dan semangat dari konstitusi, sehingga hasil dari peninjauan ulang tersebut dapat menguatkan atau menyatakan batal atau membatalkan, atau

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (PT Bhuana Ilmu Populer 2007).[604-605].

menambah atau mengurangi terhadap suatu tindakan berbuat atau tidak berbuat dari aparat pemerintah (eksekutif) atau dari pihak-pihak lainnya (termasuk parlemen).²⁵ Pengertian pengujian undang-undang atau *judicial review* menurut Pasal 24 c ayat 1 UUD 1945 hanya menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang ini mencakup pengertian pengujian undang-undang baik secara materiil maupun formil.

Pengertian pengujian undang-undang (*judicial review*) yang lain dapat dilihat pada Pasal 51 ayat 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan; Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya, bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945 dan/atau materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Menurut Asshiddiqie, “Pengujian undang-undang atau *judicial review* dalam teori dan praktinya biasanya di bagi menjadi dua jenis pengujian undang-undang, yaitu pengujian formil (*formele toetsing*) yang kadang disebut *procedural review* dan pengujian materiil (*materiele toetsting*) yang kadang disebut *substantive review*”.²⁶ Apabila pengujian undang-undang yang diajukan bersifat formil berarti yang diuji dari undang-undang yang bersangkutan bukanlah menyangkut materi atau isi undang-undang tersebut, melainkan hanya berkenaan dengan soal-soal bentuknya ataupun proses terbentuknya hingga mempunyai daya ikat untuk umum. Jika pengujian itu dimaksudkan sebagai pengujian materiil berarti yang dipersoalkan dalam permohonan adalah isi atau materi, atau bagian dari isi undang-undang yang bersangkutan.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Berdasarkan Pasal 10 ayat 1

²⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern* (Refika Aditama 2011).[81].

²⁶ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi* (Mandar Maju 2012).[44].

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, menyebutkan bahwa salah satu tugas Mahkamah Konstitusi adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Naskah Akademik sebagai Bahan Hukum dalam Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang

Pengujian konstitusional suatu undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan permohonan perkara yang diajukan yaitu, bisa pengujian formil dan/atau materiil. Pengujian konstitusional (*contitutional review*) suatu undang-undang berhubungan erat dengan peran hakim dalam melakukan penafsiran konstitusi. Pada saat menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara pengujian konstitusional undang-undang, para hakim melakukan penafsiran konstitusional untuk tiba pada kesimpulan akhir apakah undang-undang tersebut bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi.

Naskah akademik merupakan suatu dokumen hasil dari kajian ilmiah yang harus ada dalam setiap rancangan undang-undang (RUU) yang diusulkan. Naskah akademik mempunyai peran penting dalam menentukan ruang lingkup materi muatan suatu undang-undang. Permohonan pengujian undang-undang khususnya pengujian formil, keberadaan naskah akademik menjadi salah satu alasan atau dalil yang digunakan pemohon untuk membatalkan berlakunya suatu undang-undang yang diuji, karena ketiadaan naskah akademik. Materi muatan suatu undang-undang juga dapat dijadikan alasan atau dalil pengujian, karena materi muatan undang-undang tersebut tidak selaras atau sesuai dengan naskah akademiknya.

Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang berkenaan dengan keberadaan naskah akademik tersebut, apakah hakim konstitusi menggunakan naskah akademik sebagai bahan hukum untuk dasar pertimbangannya dalam menafsirkan suatu undang-undang. Berikut ini penulis mencoba memaparkan beberapa contoh putusan-putusan permohonan perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan naskah akademik, antara lain pertama adalah Pengujian

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39). Permohonan Pengujian UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan terhadap UUD 1945 dengan Registrasi Perkara Nomor 012/PUU-I/2003, pemohon mengajukan pengujian undang-undang tersebut dengan alasan/dalil undang-undang Ketenagakerjaan telah disusun dengan melanggar prinsip-prinsip dan prosedural penyusunan dan pembuatan sebuah undang-undang yang patut, dengan tanpa mengikuti prosedur dan tata cara penyusunan sebuah undang-undang yang baik. Hal ini terlihat dari fakta-fakta antara lain; tidak adanya naskah akademik yang memberi dasar pertimbangan ilmiah perlunya undang-undang *a quo*, padahal sebuah naskah akademik adalah penting agar tidak terjadi salah perhitungan dan kesalahan logika akan dampak keberadaan sebuah undang-undang.

Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan pemohon, memberikan pertimbangan, bahwa meskipun adanya naskah akademik penting untuk memberi dasar dan pertimbangan ilmiah bagi satu undang-undang yang dirancang agar tidak terjadi salah perhitungan dan kesalahan logika, keberadaan naskah akademik bukanlah merupakan keharusan konstitusional dalam proses pembentukan undang-undang. Ketiadaan naskah akademik RUU Ketenagakerjaan bukanlah merupakan cacat hukum yang mengakibatkan batalnya undang-undang *a quo* sebagaimana didalilkan para pemohon.

Kedua, Pengujian Undang-Undang Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, selanjutnya disebut UU Pemilu). Perkara pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU Pemilu) dengan Lembaran Negara Republik Indonesia 2012 Nomor 117 dan Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dengan Nomor 54/PUU-X/2012. Salah satu alasan atau dalil pengujian formil, yaitu pemohon menganggap bahwa tradisi mengubah UU Pemilu setiap menjelang Pemilu menggambarkan ketidakpastian sistem politik dan menimbulkan

ketidakpastian hukum yang adil (*fair legal uncertainty*), serta mengabaikan pengkajian dan penyelarasan yang harus dituangkan dalam naskah akademik.

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum yang ada selama persidangan dan memperhatikan kesimpulan, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada tanggal 15 Agustus 2012, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan alasan atau dalil pemohon yang menganggap pembentuk UU Pemilu dalam pembentukannya mengabaikan pengkajian dan penyelarasan yang harus dituangkan dalam naskah akademik, menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi, para anggota DPR adalah wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat yang harus membawa dan menyuarakan aspirasi masyarakat dalam segala tindakannya, termasuk dalam pembentukan undang-undang, ada atau tidak ada naskah akademik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 naskah akademik memang diharuskan dalam pembentukan undang-undang tetapi ketiadaannya tidak menyebabkan batalnya suatu undang-undang sejauh prosedur-prosedur lainnya telah dipenuhi. Berdasarkan pertimbangan hakim Mahkamah dalam putusan permohonan pengujian undang-undang *a quo*, dapat dianalisis bahwa tidak adanya Naskah akademik dalam pembentukan undang-undang Pemilu tidak menyebabkan batalnya suatu undang-undang, meskipun berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 diharuskan ada naskah akademik dalam pembentukannya. Ketiadaan naskah akademik bisa dikatakan sebagai cacat prosedur, namun cacat prosedur tidak menyebabkan batal, selama prosedur-prosedur lainnya terpenuhi.

Ketiga, Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568). Pengajuan permohonan perkara pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dengan Registrasi Perkara Nomor 73/PUU-XII/2014. Para pemohon mengajukan permohonan pengujian formil Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2014 dengan alasan atau dalil pembentukan undang-undang tersebut bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terutama asas keterbukaan, disebabkan materi pasal-pasal yang diuji tidak berasal dari naskah akademik yang diajukan diawal pembahasan DPR dan disampaikan kepada pemerintah, di mana pemerintah juga tidak mengajukan usulan perubahan materi muatan sebagaimana telah dirumuskan dalam naskah akademik RUU MD3 dari pihak DPR.

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum yang ada selama persidangan dan memperhatikan kesimpulan, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya dalam pokok perkara menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan, pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat 2 UUD 1945, yaitu telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Adapun mengenai naskah akademik dalam perubahan undang-undang *a quo* ternyata naskah akademik sebagaimana didalilkan oleh para pemohon dalam permohonannya bahwa rancangan undang-undang tersebut disiapkan oleh Badan Legislasi DPR yang telah mempersiapkan Naskah Akademiknya. Menurut Mahkamah, walaupun perubahan pasal *a quo* tidak bersumber dari naskah akademik yang merupakan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RUU, namun tidak serta merta hal-hal yang tidak termuat dalam naskah akademik kemudian masuk dalam undang-undang menyebabkan suatu undang-undang menjadi inkonstitusional. Demikian juga sebaliknya, walaupun sudah termuat dalam naskah akademik kemudian dalam penyusunan dan pembahasan RUU ternyata mengalami perubahan atau dihilangkan, hal itu tidak pula menyebabkan norma undang-undang tersebut menjadi inkonstitusional.

Keempat, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4415). Pengajuan permohonan perkara pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 dengan Registrasi Perkara Nomor 005/PUU-IV/2006, pemohon menganggap hak dan kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya undang-undang *a quo*. Beberapa pasal dalam Bab III undang-undang *a quo* dianggap pemohon sebagai Hakim Agung termasuk juga Hakim Mahkamah Konstitusi menjadi atau sebagai objek

pengawasan serta dapat diusulkan sebagai objek penjatuhan sanksi oleh Komisi Yudisial. Dalam permohonan perkara ini terdapat persoalan mengenai pengertian hakim, apakah Hakim Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi termasuk dalam pengertian hakim, karena dalam Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 *a quo* menyatakan bahwa “Hakim adalah Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan disemua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Kosntitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945”.

Berkaitan dengan pengertian hakim, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hakim konstitusi berbeda dengan hakim biasa, hakim konstitusi pada dasarnya bukanlah hakim sebagai profesi tetap, melainkan hakim karena jabatannya. hakim konstitusi hanya diangkat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan setelah tidak lagi menduduki jabatan hakim konstitusi, yang bersangkutan masing-masing kembali lagi kepada status profesinya semula. Mahkamah Konstitusi menolak menempatkan perilaku hakim konstitusi sebagai objek pengawasan oleh lembaga negara lain, dalam hal ini Komisi Yudisial, dengan menjadikan perilaku hakim konstitusi sebagai objek pengawasan oleh Komisi Yudisial, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara menjadi terganggu dan terjebak ke dalam anggapan sebagai pihak yang tidak bersikap imparisial.

Apabila dilihat dari pendapat/pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi tidak terikat dengan pengertian hakim yang ada di naskah akademik rancangan undang-undang Komisi Yudisial. Pada naskah akademik menyebutkan bahwa “kalimat hakim disini harus diartikan sebagai seluruh hakim, baik hakim tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi (hakim agung)”.

Kesimpulan

Kedudukan naskah akademik merupakan pedoman, acuan bagi pembentuk undang-undang, karena memberikan keterangan, petunjuk, arah, dan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, materi muatan yang akan dibentuk dalam rancangan undang-undang. Keberadaan naskah kademik merupakan

dokumen yang harus ada atau wajib dalam setiap penyusunan rancangan undang-undang baik dari usulan DPR, DPD atau Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Kedudukan naskah akademik sebagai pedoman bagi pembentuk undang-undang dan bahan hukum untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan undang-undang dalam pengujian undang-undang ternyata tidak mengikat. Menurut Mahkamah Konstitusi, dengan tidak adanya naskah akademik dalam suatu rancangan undang-undang tidak menyebabkan suatu undang-undang menjadi inkonstitusional selama tahapan-tahapan/prosedur lainnya telah dijalankan dan dipenuhi oleh pembentuk undang-undang. Jadi berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi pembentuk undang-undang tidak terikat dengan naskah akademik. Selanjutnya, naskah akademik sebagai bahan hukum juga tidak mengikat terhadap Mahkamah Konstitusi untuk menggunakan dalam menafsirkan ketentuan undang-undang.

Hakim konstitusi mempunyai kebebasan untuk menggunakan atau tidak menggunakan naskah akademik berdasarkan relevansi dari perkara yang sedang ditangani. Melihat dari beberapa pertimbangan/pendapat Mahkamah Konstitusi terhadap kasus pengujian undang-undang yang berkaitan dengan naskah akademik, jelas sekali hakim konstitusi tidak menggunakan naskah akademik sebagai pedoman dalam menafsirkan, contoh yang berhubungan dengan pengertian hakim dalam UU Komisi Yudisial, hakim konstitusi tidak menggunakan pengertian hakim yang ada di dalam naskah akademik rancangan UU Komisi Yudisial dan mempunyai pendapat yang berbeda.

Daftar Bacaan

Buku

A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Kasus Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* (Pascasarjana FH UI 1990).

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna Dan Aktualisasi* (Raja Grafindo Persada 2014).

I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum* (Setara Press 2015).

I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)* (Sinar Grafika).

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (PT Bhuna Ilmu Populer 2007).

—, *Perihal Undang-Undang* (Raja Grafindo Persada 2014).

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Kanisius 2011).

Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi* (Mandar Maju 2012).

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern* (Refika Aditama 2011).

Pitlo SM dan A, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Citra Aditya Bakti 2013).

Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Liberty 1985).

Jurnal

J Hendy Tedjonegoro, 'Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka (The Independence of The Judiciary) & Pelaksanaan Kekuasaan' (2004) 19 *Yuridika*.

Laman

Rusdianto, 'Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan' <rusdianto.dosen.narotama.ac.id> accessed 1 January 2015