

URGENSI NASKAH AKADEMIK DALAM MENGHASILKAN PERATURAN PERUNDANG-UDANGAN YANG BAIK

Ananta Hamas Metana, Lusy Liany
Fakultas Hukum, Universitas Yarsi
Jalan Letjen Suprpto, Jakarta, 10510
ananta.hamas.ah@gmail.com

Abstract

In forming a statutory regulation, of course it requires a concept in the plan to form a good statutory regulation. The regulation setting for the subsequent regulation is specifically regulated in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations. In the formation of these laws and regulations there are several stages. The stages are the planning stage, the preparation stage, the discussion stage, the processing stage, the enactment stage, and the distribution phase. In the formation of good laws and regulations, it must be in accordance with the principles of establishing the legislation that has been set. At the stage of preparation there is such a thing as making an Academic Paper. Academic Manuscript is a guideline, a reference for the formation of laws, because it provides instructions, directions, and targets that will be realized, the scope of the regulation, the material content that will be formed in the draft law.

Keywords: *Urgency, academic paper, establishment of legislation.*

Abstrak

Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, tentunya membutuhkan suatu konsep dalam rencana untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan selanjutnya diatur secara khusus di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut ada beberapa tahapan-tahapan. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pada tahapan penyusunan ada yang namanya pembuatan Naskah Akademik. Naskah Akademik merupakan pedoman, acuan bagi pembentukan undang-undang, karena memberikan petunjuk, arah, dan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, materi muatan yang akan dibentuk dalam rancangan undang-undang.

Kata Kunci: Urgensi, naskah akademik, pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan sebutan sebagai negara hukum, Indonesia memiliki aturan-aturan hukum yang berbentuk perundang-undangan. Bentuk peraturan perundang-undangan ini berfungsi untuk mengatur masyarakat ke arah yang lebih baik lagi (Ferry Irawan Febriansyah, 2016: 221). Manusia sebagai makhluk sosial hanya dapat mewujudkan kehidupannya dalam kebersamaan dengan orang lain dengan menjamin kehidupan bersama serta memberi tempat bagi orang per orang dan kelompok untuk mempertahankan diri dan memenuhi

kebutuhan hidupnya dalam rangka mencapai tujuan bersama. Untuk itu diperlukan hukum yang mengatur sehingga konflik kepentingan dapat dicegah, dan tidak menjadi konflik terbuka, yang semata-mata diselesaikan atas dasar kekuatan atau kelemahan pihak-pihak yang terlibat (Franz Magnis Suseno, 1988: 77).

Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis. (Ferry Irawan Febriansyah, 2016: 226).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang menekankan kepada materi hukum tentang kedudukan Bawaslu dalam struktur kelembagaan negara Indonesia serta tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya. Penelitian normatif secara umum mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum dalam upaya memperoleh kebenaran ilmiah yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Sesuai dengan jenis penelitiannya, yaitu jenis penelitian normatif maka penelitian ini bersumber pada ketersediaan data sekunder. Seperti halnya pendapat Maria S.W. Soemardjono untuk jenis penelitian normatif, kajian utamanya adalah bahan hukum atau bahan kepustakaan yang merupakan data sekunder (Maria, S.W. Soemardjono, 2005:13). Berkenan dengan hal tersebut Soerjono Soekanto menjelaskan lebih lanjut bahwa bahan hukum yang dapat dijadikan sebagai objek dalam penelitian normatif ialah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. (Soerjono Soekanto, 1986: 23)

Hasil dan Pembahasan kedudukan Naskah Akademik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam mewujudkan pembentukan hukum tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan, diperlukan tatanan yang tertib dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan (Abdul Basyir, 2014: 286).

Tahapan-tahapan tersebut diatur sangat jelas di dalam Undang-undang Republik Indonesia Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tahapan awal yaitu, perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dalam Prolegnas. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Dalam penyusunan Prolegnas DPR berkordinasi dengan usulan fraksi, komisi, anggota DPR, DPD dan masyarakat. Penyusunan Prolegnas yang disepakati oleh DPR dan pemerintah ditetapkan dalam rapat Paripurna DPR. Prolegnas terdiri dari jangka tahunan dan jangka menengah, jangka tahunan dilakukan pada awal masa ke anggotaan DPR dalam jangka waktu 5 tahun dan jangka menengah dapat di evaluasi setiap akhir tahunnya. Pada tahapan kedua ini yaitu, tahapan penyusunan ini rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Pemerintah, atau DPD harus disertai dengan Naskah Akademik. Keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan terhadap pembentukan Undang-Undang sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 43 ayat (3) bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik (Abdul Basyir, 2014: 286).

Keberadaan Naskah Akademik sebenarnya merupakan suatu hal yang sangat strategis dan urgen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam hal perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap mengatur segala hal. Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh adanya Naskah Akademik maka ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang diatur.

Dari tahapan awal perencanaan hingga tahap akhir pengundangan, dapat dilihat kedudukan Naskah Akademik hanya sampai proses penyusunan saja. Dengan demikian sebenarnya proses pembentukan undang-undang belum dilakukan secara baik, karena sebagaimana yang kita tahu bahwa Naskah Akademik merupakan hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Naskah Akademik rancangan undang-undang yang tersusun, ketika dilakukan pembahasan bersama di Legislatif yang merupakan lembaga politik, hasil kajian Naskah Akademik dalam pembahasan undang-undang tidak lagi dianggap penting, yang dikedepankan justru pertimbangan politik yang lebih dominan yang mendasarkan pengambilan keputusan pada suara mayoritas dengan disertai berbagai kepentingan politis dan cenderung mengabaikan substansi atau makna sebenarnya yang hendak dicapai (Abdul Basyir, 2014: 288).

Banyak permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal, dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan tidak didahului dengan penyusunan Naskah Akademik. Kadang kala dapat terjadi, pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak memberikan jawaban terhadap berbagai permasalahan dalam masyarakat. Ironisnya, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya,

akibatnya terjadi pertentangan dan masalah hukum baru dalam pelaksanaannya (Delfina Gusman, 2011: 298).

Ada beberapa alasan berkaitan dengan suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan, ketika proses penyusunan dan perencanaan tidak dilakukan dengan kajian mendalam, yakni: (Yuliandri, 2007: 172).

1. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Disini peraturan perundang-undangan dianggap sebagai komoditas, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan yang sebanding dengan negara industri. Sementara itu negara asing atau lembaga keuangan internasional dapat menjadikan syarat peraturan perundang-undangan tertentu untuk memberikan pinjaman atau hibah luar negeri.
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan peraturan perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukanlah hal penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan negara lain yang notabene infrastruktur hukum yang jauh berbeda dengan Indonesia.

Sejalan dengan hal yang telah dikemukakan di atas, pentingnya Naskah Akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan antara lain yaitu bahwa Naskah Akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan Naskah Akademik dapat berasal dari masyarakat. Dengan demikian, Naskah Akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan yang mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah

dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat (Abdul Basyir, 2014: 291).

Naskah Akademik juga menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintah). Dengan kajian filosofis akan diuraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Untuk kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Kajian politis pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan masing-masing pihak. Oleh karena itu Naskah Akademik berperan menjadi sarana memadukan kekuatan-kekuatan para pihak tersebut sehingga diharapkan perpaduan tersebut menjadi sebuah kebijaksanaan politik yang kelak menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan (Abdul Basyir, 2014: 291).

Dari pendekatan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya dengan menggunakan *theories on the law making itself*, kita dapat mengetahui faktor yang relevan dan berpengaruh terhadap mutu hukum dan substansi hukum. Dengan demikian Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai dasar kajian untuk menentukan materi

muatan suatu peraturan perundang-undangan. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan, dan dapat ditegakkan (Mahendra Putra Kurnia, 2007: 31).

Banyak aspek yang perlu dikaji dalam menyusun Naskah Akademik, salah satunya ialah harus dilakukan riset mendalam dalam penyusunan Naskah Akademik RUU. Selanjutnya, sebagai suatu hasil kajian yang bersifat akademik, tentu Naskah Akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, objektif, dan impersonal. Karena itu, pertimbangan-pertimbangan yang melatar belakungnya tentulah berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya. Dengan memahami substansi dari Naskah Akademik, dapat diketahui pondasi ilmiah yang mendasari dibentuknya suatu RUU, yang selanjutnya akan diajukan dan dibahas di DPR. Melalui Naskah Akademik ini dapat dilihat bahwa setiap RUU tidak disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Bagaimanapun pembentukan suatu undang-undang menyangkut kepentingan rakyat banyak. Apalagi, undang-undang yang dimaksud akan menjadi norma hukum yang mengikat secara umum (Hikmahanto Juwana 2006: 173).

Keterlibatan Naskah Akademik dalam Pembentukan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Di Indonesia berjalannya *check and balance* bisa dilihat dari tidak adanya monopoli wewenang dari sebuah institusi. Namun revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD selanjutnya disebut dengan UU MD3) justru kembali meletakkan seluruh kuasa pada tangan eksekutif dan legislatif. Pejabat seakan mendapatkan imunitas dari upaya penegakan hukum. Terlepas dari saratnya kepentingan partai

politik untuk menguasai DPR, revisi UU MD3 memang sudah selayaknya ditinjau ulang. Revisi UU MD3 justru melenceng dari tujuan awalnya. Ketika anggota DPR telah mendapatkan hak imunitas hukum maka pemerintahan yang demokratis, efektif dan akuntabel tidak akan tercapai (AD Basniwati, 2019: 72).

Penjelasan mengenai revisi UU MD3 terkesan tidak terang. Dalam beberapa pasal yang direvisi (pemanggilan harus sejjin presiden, pergantian cara pemilihan ketua DPR, perubahan aturan mengenai pemanggilan paksa/penyanderaan) hanya ada keterangan "Cukup Jelas" tanpa penjelasan lebih lanjut. Dokumen ini adalah satu-satunya acuan bagi masyarakat awam untuk mengawasi implikasi revisi UU MD3. Jika penjelasannya tidak terbuka, bagaimana masyarakat bisa memiliki kesempatan untuk menjalankan peran sebagai pengawas. Waktu pengesahan UU ini yang hanya berjarak sehari sebelum pemilihan umum justru bisa menimbulkan spekulasi di masyarakat. Peninjauan ulang pasca pemilu layak dilakukan (AD Basniwati, 2019: 72).

Tak dapat dipungkiri, selama ini produk dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif baik pusat maupun daerah ada yang tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, akibatnya peraturan perundang-undangan tersebut tidak dilaksanakan oleh masyarakat. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan (Abdul Basyir, 2014:286).

Mengutip keterangan dari Ketua Badan Legislasi DPR Supratman Andi Agtas terdapat beberapa perubahan penting kaitannya dengan substansi Undang-Undang MD3 yang baru. Pertama, penambahan kursi pimpinan MPR, DPR dan DPD, serta menambah wakil pimpinan MKD. *Kedua*, perumusan kewenangan DPR dalam membahas RUU yang berasal dari presiden dan DPR, maupun RUU

yang diajukan DPD. Ketiga, penambahan rumusan mengenai pemanggilan paksa dan penyanderaan terhadap pejabat negara atau masyarakat yang akan melibatkan kepolisian. Keempat, penambahan rumusan mengenai penggunaan hak interpleksi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan kepada pejabat negara. Kelima, menghidupkan kembali Badan Akuntabilitas Keuangan Negara. Keenam, penambahan rumusan kewenangan Badan Legislasi dalam penyusunan RUU serta pembuatan laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang hukum. Ketujuh, perumusan ulang terkait tugas dan fungsi MKD.

Selanjutnya kedelapan, penambahan rumusan kewajiban mengenai laporan hasil pembahasan APBN dalam rapat pimpinan sebelum pengembalian keputusan pada pembicaraan tingkat I. Kesembilan, penambahan rumusan mekanisme pemanggilan WNI dan WNA yang secara paksa dalam hal tidak memenuhi panggilan panitia angket. Kesepuluh, penguatan hak imunitas anggota DPR dan pengecualian hak imunitas. Kesebelas, penambahan rumusan wewenang dan tugas DPD dalam memantau dan mengevaluasi Rancangan Perda dan Perda. Keduabelas, penambahasan rumusan kemandirian DPD dalam penyusunan anggaran. Penambahan rumusan terkait pelaksanaan tugas Badan Keahlian Dewan. Terakhir, penambahan rumusan jumlah dan mekanisme pemilihan pimpinan MPR, DPR, dan Alat Kelengkapan Dewan hasil pemilu tahun 2014 dan ketentuan mengenai mekanisme pimpinan MPR, DPR, serta Alat Kelengkapan Dewan (AKD) setelah pemilu tahun 2019.

Pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di bagian identifikasi masalah hanya menyebutkan tentang penambahan kursi kepemimpinan MPR, DPR, MKD dan penambahan tugas Badan Legislasi. Dalam Naskah Akademik Bab IV tentang jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup

pengaturan pun hanya mengatur Pasal 15, Pasal 84, Pasal 105, Pasal 164, Pasal 121, dan Pasal 428. Namun pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang banyak pasal yang tidak disebutkan pada Naskah Akademik UU MD3 sebelumnya, seperti Pasal 71, Pasal 73, Pasal 122, Pasal 224, Pasal 245 dan lain sebagainya. Padahal Naskah Akademik adalah suatu penelitian terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dalam suatu Rancangan Undang-Undang.

Selain itu yang menjadi sorotan lainnya adalah, pada Naskah Akademik Pasal 15 ayat (1) Pimpinan MPR terdiri atas satu orang ketua dan lima orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Namun hal ini tidak selaras dengan yang ada di dalam Rancangan Undang-Undang Pasal 15 ayat (1) Pimpinan MPR terdiri atas satu orang ketua dan tujuh orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Hal ini tentu tidak sinkron dan tidak ada kejelasan antara Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang. Dalam Rancangan Undang-Undang ini pun banyak pasal tambahan yang menjadi kritikan dan sorotan.

Aturan yang menjadi pusat perhatian adalah aturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Di mana dalam Pasal 73 ayat (1) disebutkan DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR, dan dalam ayat (2) disebutkan setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Di dalam pasal ini dapat disimpulkan bahwa DPR memiliki hak dan wewenang memanggil secara paksa setiap orang untuk menghadiri rapat DPR untuk memberikan keterangan yang dimintai oleh DPR yang dapat dilaksanakan melalui Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 73 ayat 3-6) (AD Basniwati, 2019: 74).

Pasal 122 huruf k yang menyebutkan dalam melaksanakan fungsinya, Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas: mengambil langkah hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan Anggota DPR. Pada pasal ini DPR memiliki kewenangan untuk melakukan upaya hukum atau upaya lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang atau badan hukum yang merendahkan

kehormatan DPR ataupun anggotanya. Dalam arti bahwa pihak-pihak yang tindakannya dengan sengaja merendahkan kehormatan kelembagaan DPR ataupun anggota DPR, dapat ditindaklanjuti dengan upaya hukum oleh Alat Kelengkapan DPR dalam hal ini Majelis Kehormatan Dewan (MKD). Semangat dari pasal ini sebenarnya adalah bagaimana kelembagaan DPR wajib untuk dijunjung tinggi kehormatannya terlebih dalam melaksanakan tugasnya di bidang legislasi, pengawasan dan budgeting (AD Basniwati, 2019: 74).

Namun kehadiran pasal ini tentu menimbulkan perdebatan di ruang publik. Disatu sisi pasal penghinaan terhadap Presiden di dalam KUHP telah dinyatakan batal dan inkonstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013-022/PUU-IV/2016. Disisi lain DPR kembali menghidupkan pasal ini di Undang-Undang kelembagaannya sendiri yakni di UU MD3 terbaru. Keberadaan pasal ini memberikan ruang penafsiran yang terlalu luas atau pasal karet atas definisi tindakan yang masuk kategori merendahkan DPR. Apakah mengkritik anggota DPR maupun kelembagaan DPR termasuk dalam tindakan merendahkan DPR. Apakah tindakan pemerintah untuk tidak melaksanakan rekomendasi DPR masuk dalam kategori tindakan merendahkan kehormatan kelembagaan DPR. Apakah berunjuk rasa di gedung DPR termasuk dalam merendahkan kehormatan DPR. Apakah pasal ini juga bisa berlaku mengikat secara internal bagi anggota DPR yang merendahkan kelembagaan DPR sendiri. Tentu atas hal ini ruang lingkup merendahkan kehormatan DPR maupun anggotanya perlu dilihat kembali efektifitasnya di tataran sosiologis dan praktis, perbuatan apa saja yang masuk kedalam kategori merendahkan kehormatan DPR ataupun anggotanya. Karena secara substansi pasal ini rentan untuk bisa dijadikan pasal karet yang mana dapat digunakan sewenang-wenang terhadap pihak manapun yang mengkritisi lembaga atau anggota DPR (Aji Bagus Pramukti, 2018: 5).

Pasal 119 ayat (2) UU MD3 tujuan dari Mahkamah Kehormatan Dewan adalah untuk menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ini menunjukkan bahwa

Dewan Kehormatan Dewan merupakan lembaga etik yang merupakan alat kelengkapan DPR sendiri yang tidak memiliki hubungan langsung pada sistem peradilan pidana, sehingga dapat berjalan sendiri-sendiri. Struktur Mahkamah Kehormatan Dewan juga bukan merupakan struktur yang lebih tinggi. Selain itu, Mahkamah Kehormatan Dewan diisi pula oleh anggota DPR sendiri untuk melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota dewan, hal ini merupakan bentuk konflik kepentingan dari anggota dewan dan bertentangan dengan prinsip negara hukum (ICJR, 12).

Dengan dikeluarkannya UU MD3 ini, memperlihatkan bahwa DPR tersebut tidak pro kepada rakyat melainkan kepada kepentingannya sendiri. Disaat masyarakat, orang perseorangan, kelompok masyarakat, atau pun badan hukum lain melakukan kritik terhadap DPR, lalu DPR menganggap kritikan itu merupakan tindakan merendahkan kehormatan DPR, maka melalui Mahkamah Kehormatan Dewan dapat melakukan tindakan yang sesuai dengan UU MD3. Lalu bagaimana cara masyarakat menyalurkan aspirasi dan pikirannya kalau bukan kepada perwakilannya yang duduk di DPR. Serta ketika kinerja DPR tidak berjalan dengan baik dan terjadi penyelewengan kekuasaan, benarkah rakyat tidak boleh mengkritik sedangkan DPR itu sendiri dipilih langsung dan bertindak atas nama rakyat. Hal ini turut membuat rasa tidak percaya terhadap DPR dan menganggap DPR bukan lagi menyuarakan suara rakyat melainkan kepentingan partainya saja (AD Basniwati, 2019: 75).

Ini terlihat dari sisi yang terdapat dalam UU MD3 tersebut yang mana aturannya tidak mengikat dan bersifat longgar terhadap anggota DPR. Sedangkan kepada subyek hukum lainnya begitu begitu mengikat, beberapa aturan yang terdapat dalam Pasal 224, yang mengatakan bahwa (1) anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan, maupun tulisan didalam rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR; (2) anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan, dalam rapat DPR ataupun

diluar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusi DPR dan/atau anggota DPR. Serta anggota DPR tidak dapat diganti antar waktu karena alasan yang terdapat dalam ayat sebelumnya, lalu bagaimana jika DPR itu sendiri melakukan tindak pidana saat sedang menjalankan tugas dan kewenangannya, seperti pidana korupsi, suap atau tindakan lainnya yang merugikan negara, benarkah tidak dapat dipidana, tidak dituntut ataupun dipanggil oleh pengadilan (AD Basniwati, 2019: 75). Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 245 juga menambah keistimewaan dan kekebalan hukum DPR. Selanjutnya terdapat ketentuan dalam hal pemanggilan dan permintaan keterangan terhadap DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana harus melalui persetujuan Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Ini merupakan bentuk mempersulit proses hukum terhadap anggota DPR. Ketentuan ini berlawanan dengan UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) "segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung pemerintahan itu dengan tidak ada kecualiannya." Sehingga memberikan artian bahwa DPR dibedakan dengan lembaga lainnya, dan diberi kedudukan berbeda di dalam hukum dan mempunyai keistimewaan dalam hukum (AD Basniwati, 2019: 76).

Pasal tersebut akan membuat penyidik tidak leluasa untuk memanggil anggota DPR yang nyata-nyata mengingkari asas persamaan di hadapan hukum. Anggota DPR menempatkan dirinya sebagai warga elite yang sangat sulit dijangkau proses hukum. Bagi KPK, ketentuan itu memang tidak berlaku karena UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK berlaku khusus (*lex specialis*), tetapi akan menjadi masalah bagi penyidik kepolisian dan kejaksaan. Pasal 245 dinilai membuat anggota DPR semakin kebal hukum jika terjerat kasus pidana. Pengesahan UU tersebut dirasa mensyaratkan ketidakadilan dan tidak mengindahkan asas persamaan di depan hukum sebagaimana dijamin dalam konstitusi (Hendra Budiman, 2015: 8).

Berberapa kalangan menduga Pasal 245 tersebut akan dimanfaatkan oleh sebagian besar anggota DPR untuk melindungi diri dari

pemeriksaan aparat hukum lantaran banyaknya anggota DPR yang terjerat kasus korupsi. Indikasi ke arah itu sudah terbaca karena sejumlah nama sudah di tangan KPK yang diduga terlibat kasus korupsi proyek-proyek yang didanai APBN. Ketentuan ini juga akan berimplikasi pada proses hukum yang semakin berbelit dan menimbulkan celah penghilangan atau perusakan alat bukti. Bahkan akan membuat proses hukum terhadap anggota DPR macet. Masih kuat di tubuh parlemen adanya semangat membela kawan sendiri yang diduga terlibat kasus hukum. Pasal tersebut begitu kental aroma pelemahan upaya pemberantasan korupsi, sehingga membuka celah bagi wakil rakyat untuk menyalahgunakan wewenangnya. Ketentuan atau norma yang terkandung didalam Pasal 245 dianggap diskriminatif. Hanya berlaku bagi DPR. Dan tidak berlaku bagi DPD dan DPRD (Hendra Budiman, 2015: 8).

Dengan demikian perlu dan pentingnya pembahasan Naskah Akademik secara serius dan konsisten dari tahap awal hingga tahap akhir perencanaan pembentukan undang-undang. Sebab Naskah Akademik memiliki makna penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik memberikan gambaran tentang berbagai hal apa yang menjadi permasalahan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Produk undang-undang yang dihasilkan dapat mengalami kendala ketika dijalankan atau ditegakkan bahkan sering terjadi timpang tindih dengan peraturan undang-undang yang lainnya karena dalam proses pembentukannya tidak dilakukan dengan cermat dan teliti.

Kesimpulan

Kedudukan Naskah Akademik merupakan pedoman, acuan bagi pembentukan undang-undang, karena memberikan petunjuk, arah, dan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, materi muatan yang akan dibentuk dalam rancangan undang-undang. Dalam mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa tahapan yang terjalin dalam dalam satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahapan perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan, pengundangan. Kedudukan Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan berada di tahapan penyusunan. Dari tahapan awal perencanaan hingga tahap akhir pengundangan, dapat dilihat kedudukan Naskah Akademik hanya sampai proses penyusunan saja. Dengan demikian sebenarnya proses pembentukan undang-undang belum dilakukan secara baik. Dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD keterlibatan Naskah Akademik di dalamnya belum dilibatkan sampai tahap akhir dan belum sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika asas-asas tersebut diterapkan pembentukan peraturan perundang-undangan maka undang-undang yang berlaku tidak mengalami kendala ketika dijalankan. DPR selaku wakil rakyat dan pemangku aspirasi rakyat tentu harus pro kepada rakyat bukan melainkan kepada kepentingan sendiri, dengan cara berpatokan pada asas-asas yang berlaku tersebut.

Daftar Pustaka

- Abdul Basyir. "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif". *Kajian Hukum dan Keadilan: Jurnal Ius*. Vol. 2, No. 5, Agustus 2014.
- AD Basniwati. "Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". *Jatiswara: Jurnal Hukum*. Vol. 34, No. 1, Maret 2019.
- Aji Bagus Pramukti. "Catatan Kritis Revisi UU MD3". *Badan Pembinaan Hukum Nasional: Jurnal Rechts Vinding*, 2018.
- CNN Indonesia. "DPR Sahkan RUU MD3 Menjadi Undang-Undang". <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180212181242-32-275684/dpr-sahkan-ruu-md3-menjadi->

- undang-undang. Diakses pada tanggal 9 juli 2019.
- Delfina Gusman. "Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik". *Masalah Masalah Hukum: Jurnal Hukum*. Vol. 40, No. 3, Juli 2011.
- Ferry Irawan Febriansyah. "Konsep Pemebentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia". *PERSPEKTIF: Jurnal Perspektif*. Vol. 21, No, 3, September 2016.
- Franz Magnis Suseno. *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1988.
- Hendra Budiman. *Undang-Undang MD3, Grand Design Menuju Kebangkitan Neo Orba*. cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015.
- Hikmahanto Juwana. *Penysunan Naskah Akademik sebagai Persyaratan dalam Perencanaan Pembentukan RUU*. Departemen Hukum dan HAM, 2006.
- Mahendra Putra Kurnia. *Et.al. Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Maria, SW. Sumardjono. 2005. *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta.
- Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.