



PENTINGNYA NASKAH AKADEMIK DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

THE IMPORTANCE OF ACADEMIC TEXTS IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL REGULATIONS

Sofwan

Universitas Mataram
Email : sofwan@unram.ac.id

Rusnan

Universitas Mataram
Email : rusnan74@yahoo.co.id

Riska Ari Amalia

Universitas Mataram
Email : riskariamalia@unram.ac.id

Abstrak

Tulisan ini mengkaji tentang pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan daerah. 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. Penelitian ini merupakan kajian hukum normatif menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Analisis menggunakan penafsiran gramatikal dan autentik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Naskah Akademik sangat penting dalam penyusunan dan pembentukan peraturan daerah, karena Naskah Akademik memuat hasil kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peraturan daerah. Kajian filosofis dimaksudkan untuk mengkaji terkait dengan cita hukum dan kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber materiil pembentukan hukum di Indonesia. Kajian sosiologis dimaksudkan untuk mengkaji permasalahan yang dihadapi dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diatur, dan kajian yuridis untuk mengkaji dasar hukum, terkait kewenangan pembentukan peraturan daerah, sinkronisasi dengan peraturan lainnya, dan menyangkut dengan materi muatan peraturan daerah.

Kata Kunci: *Naskah Akademi, Pembentukan Peraturan Daerah*

Abstract

This paper examines the importance of Academic Papers in the formation of regional regulations. Academic Papers are manuscripts of research results or legal studies and other research results on certain problems that can be scientifically disputed regarding the arrangement in the Draft Law, Draft Provincial Regulation, or Draft Regency/City Regional Regulation as a response to the problems and legal needs of the community. This research is a normative legal study using a statutory approach and a conceptual approach. The analysis uses grammatical and authentic. The results of the study indicate that the Academic Manuscript is very important in the preparation and formation of regional regulations, because the Academic Manuscript contains the results of philosophical, sociological, and juridical studies of the formation of regional regulations. Philosophical studies to examine those related to legal ideals and in accordance with

the values of Pancasila as a material source of law formation in Indonesia Sociological studies to examine the problems faced and the needs of the community so that they need to be regulated, and juridical studies to examine the legal basis, related to the formation of regions, synchronization with regulations others, and concerning the content of regional regulations.

Key Words: *Academic Draft, formation of Regional Regulation.*

A. PENDAHULUAN

Reformasi di bidang penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dilakukan dan dasar hukum paling akhir dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena dianggap tidak sesuai dengan dinamika dan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat¹. Di samping itu, melalui otonomi seluas-luasnya dalam lingkungan strategis dan globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah melalui Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi/Kabupaten/Kota berwenang dan bertugas membuat peraturan daerah sebagai dasar hukum dan dasar kewenangan dalam menyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang ditetapkan hanya berlaku pada batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Perda yang ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Dalam penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat formal dan syarat materiil. Syarat formal bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan dilaksanakan berdasarkan kewenangan, tahapan dan prosedur, dan tata naskah berdasarkan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan syarat materiil, yaitu materi atau isi peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Peraturan Daerah sebagai salah satu subsistem dari hukum nasional, pembentukannya harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara nasional berlaku.

Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

1 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Di dalam peraturan perundang-undang tersebut dalam pembentukan peraturan daerah yaitu sebelum menyusun rancangan peraturan perundang-undang (undang-undang dan peraturan daerah) disyaratkan disertai dengan Naskah Akademik/penjelasan/keterangan. Oleh karena itu, keberadaan Naskah Akademik sebagai bagian dari persyaratan pembentukan undang-undang dan peraturan daerah perlu dikaji, apapentingnya adanya persyaratan Naskah Akademik dalam penyusunan dan pembentukan peraturan daerah.

B. PEMBAHASAN

1. Pengertian dan Dasar hukum Naskah Akademik.

Memasuki era-reformasi pemerintahan termasuk di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, mulai dilakukan pembenahan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah sepuluh tahun berlaku, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kebutuhan terhadap pedoman yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam peraturan perundang-undangan diatur bahwa²:

Undang-Undang tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa, jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:

- a. sistematika Peraturan perundang-undangan berubah;
- b. materi peraturan perundang-undang berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau
- c. esensinya berubah.

Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut. Oleh karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, materi perubahannya melebihi dari 50% (lima puluh persen) dan esensinya berubah, maka Undang-Undang tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur tentang perlunya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (undang-undang dan peraturan daerah).

² Lampiran II Nomor 237 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengenai Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

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 masyarakat³

Menurut Harry Alexander yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan tertentu. Bentuk dan isi Naskah Akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara *holistic-futuristik* dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat; urgensi, konsepsi, landasan dan alas hukum, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang digariskan⁴.

Menurut Hasan Warga Kusumah, Naskah Akademik adalah naskah yang memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi hukum yang telah ditinjau dari berbagai aspek hukum, dilengkapi dengan kerangka referensi yang memuat urgensi konsep, landasan dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma secara alternatif disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis⁵.

(Berdasarkan ketentuan Pasal ayat 1 Angka 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden menentukan bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi, yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang⁶.

Bertitik tolak dari beberapa pendapat terkait dengan Naskah Akademik dapat diambil intisari bahwa Naskah Akademik disusun setelah melalui proses kajian ilmiah hukum yang berkaitan dengan rencana pembentukan peraturan daerah yang dijadikan sebagai pedoman dalam penyusunan peraturan daerah. Naskah Akademik merupakan independen variabel dalam pembentukan peraturan daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah merupakan dependen variabelnya, yaitu harus terlebih dahulu dilakukan kajian ilmiah dan menghasilkan naskah akademik baru disusun rancangan peraturan daerah dengan berpedoman pada Naskah Akademik.

Dasar hukum perlunya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan daerah ditentukan dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menentukan:

(1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

3 Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4 3. Sirajuddin, *Legislative Drafting*, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 171).

5 Ibid.

6 Pasal ayat 1 Angka 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden

(2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

(3) Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Berdasarkan ketentuan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, “Ketentuan mengenai penyusunan peraturan daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”. Karena berlaku secara mutatis mutandis dalam pembentukan dan penyusunan rancangan peraturan provinsi/kabupaten/kota, maka dalam penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota juga menggunakan naskah akademik.

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut tidak sesuai dengan pedoman perumusan norma sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 itu sendiri, sehingga rumusan norma yang tepat seharusnya yang menjadi rumusan dalam Pasal 56 ayat (2) yaitu “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **harus** disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”. Di dalam Pasal 56 ayat (2) dalam rumusannya harus menggunakan frasa normatif **harus**, karena frasa normatif harus mengandung makna sebagai persyaratan, sehingga Naskah Akademik menjadi persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan dan penyusunan rancangan undang-undang atau peraturan daerah, karena kalau tidak ada naskah akademik tidak sah rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang ditetapkan, karena syaratnya tidak dipenuhi sehingga tidak dapat dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

2. Pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa Naskah Akademik merupakan syarat untuk pembentukan peraturan daerah, sehingga kedudukan Naskah Akademik sangat strategis sebagai bahan dasar dan acuan substansi materi dalam penyusunan dan pembentukan peraturan daerah. Karena Naskah Akademik merupakan syarat dalam pembentukan peraturan daerah, maka proses pembahasan rancangan peraturan daerah tidak akan dibahas oleh DPRD apabila tidak disertai dengan Naskah Akademik. Karena merupakan persyaratan, maka dari aspek legalitas, maka tidak sah suatu peraturan daerah yang dibahas dan ditetapkan serta diundangkan apabila tidak disertai dengan Naskah Akademik.

Naskah Akademik disusun melalui proses riset atau penelitian dengan menggunakan metode ilmiah dan kaidah-kaidah penelitian sebagaimana layaknya seseorang melakukan penelitian di perguruan tinggi, substansinya disesuaikan dengan kebutuhan yang menjadi materi muatan dari suatu regulasi (peraturan perundang-undangan) yang akan dibentuk. Proses penelitian yang dilakukan menggunakan kaidah-kaidah penelitian ilmiah dengan metode dan teknik sesuai dengan kaidah-kaidah penelitian ilmiah agar hasilnya dijamin validitasnya, secara filosofis, sosiologis, dan yuridis dan dapat dipertanggungjawabkan.

Proses penelitian yang dilakukan menggunakan metode pengumpulan bahan hukum dan data dengan kajian:

- a. normatif-yuridis, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan dasar hukum, dasar kewenangan kelembagaan dan materi muatan, dan menggunakan pendekatan

konseptual (conceptual approach) mengkaji pendapat para pakar hukum terkait dengan objek yang dikaji.

- b. empiris-sosiologis, mengkaji permasalahan yang ada di masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Data ini diperoleh dengan melalui metode; wawancara dengan (pemangku kepentingan) *stakeholders* terkait dengan kepentingan yang diatur peraturan perundang-undangan yang dibentuk, pengamatan, dan *focus group discussion* (FGD) dengan *stakeholders* (pemangku kepentingan) dan para pakar di bidangnya.

Setelah proses penelitian diselesaikan, disusun rancangan Naskah Akademik, dan dilakukan konsultasi public dengan melibatkan para pemangku kepentingan, para ahli dari perguruan tinggi, dan para pihak yang ada kaitannya dengan substansi materi dari peraturan daerah yang disusun.

Hasil penelitian dan kajian yang dilakukan disusun dalam bentuk Naskah Akademik dengan menggunakan format dan sistematika sebagai berikut:⁷

Bab I Pendahuluan

Bab II Kajian Teoretis Dan Praktik Empiris.

Bab III Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan.

Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis.

Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Ruang Lingkup Materi Muatan, Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi Atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab VI Penutup.

Lampiran; Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

Secara substansi, materi muatan dari masing-masing bab dari sistematika Naskah Akademik dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I memuat materi tentang latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Di dalam Bab Pendahuluan juga berisi identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi;
2. mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut;

⁷ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

3. apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah; dan
4. apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

Bab Pendahuluan juga memuat materi tentang tujuan dan kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis p e m b e n t u k a n Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
5. Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal meliputi:

1. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat
2. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Bab II ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam bab ini diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian teoretis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
- C. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- D. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- E. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Bab III memuat materi evaluasi dan analisis peraturan perundang-undang terkait dengan penyusunan peraturan perundang-undang yang akan disusun.

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

Bab IV memuat materi tentang Landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Bab V memuat materi tentang Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi padadasarnya mencakup:

- A. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa.
- B. Materi yang akan diatur.
- C. Ketentuan Sanksi; dan
- D. Ketentuan Peralihan

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

A. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya

B. Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya'
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (UNDANG-UNDANG/PERATURAN DAERAH)

Menurut Maria Farida Indrati S,⁸ kebiasaan menyusun naskah akademik pada waktu yang lampau tidak mempunyai dampak yang besar, dalam arti Naskah Akademik yang telah jadi seringkali tidak dipergunakan dalam pembentukan rancangan undang-undang, oleh karena tidak ada pengaturan yang tegas tentang hubungan antara Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman.

Menurut Harry Alexander¹ bahwa kedudukan Naskah Akademik merupakan:

- a. Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan daerah.
- b. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda/Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya kepada Kepala Daerah.
- c. Bahan dasar bagi penyusunan Raperda/Rancangan produk hukum daerah.

Selain pendapat tersebut di atas, menurut Sonny Maulana S⁹ yang menggunakan istilah Rancangan Akademik mengemukakan, terdapat 3 (tiga) fungsi dari Rancangan Akademik, yaitu:

⁸ Maria Farida S, 1998, Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta).

⁹ Ibid. Delfiana Gusman, Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Makalah, 2004

- a. menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan rancangan peraturan daerah;
- b. mempertimbangkan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis; dan
- c. menjamin bahwa rancangan peraturan daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Setelah Naskah Akademik disusun maka digunakan sebagai pedoman dalam perancangan peraturan daerah.

Menurut Ann Siedman et.al, proses pembentukan hukum (*law-making process*) haruslah berpatokan pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu: (1) asal usul rancangan undang-undang (*a bill of origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has access and supplies input into the drafting process*)¹⁰.

Menurut Satjipto Rahardjo, pada intinya proses penyusunan undang-undang bisa dibagi dalam dua golongan besar, tahap sosiologis dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah, sehingga masuk ke agenda yuridis, sedangkan dalam tahap yuridis dilakukan pekerjaan yang benar-benar menyangkut suatu perumusan suatu undang-undang¹¹.

Berdasarkan pendapat dari Ann Seidman et.al bahwa salah satu tahapan dalam penyusunan undang-undang adalah penelitian, karena dalam penelitian ini akan digali dan dikaji substansi permasalahan yang menjadi latar belakang dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk gambaran tentang materi muatan yang diatur. Hal itu sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa dari dua proses penyusunan undang-undang yaitu proses sosiologis dan proses yuridis, maka proses sosiologis melalui kajian dan penelitian untuk memperoleh bahan hukum dan data tentang permasalahan sosial yang menjadi alasan dan substansi materi pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan proses yuridis adalah penyusunan rancangan peraturan perundang-undangannya.

Menurut Ann Seidman et.al bahwa laporan penelitian berisi usulan dan kemungkinan untuk memecahkan masalah sosial yang dicoba untuk diselesaikan, dengan kata lain laporan penelitian tersebut bertujuan untuk melengkapi pembuat rancangan undang-undang untuk merumuskan rincian dalam rancangan undang-undang dan melaksanakan teori dan metodologi perundang-undangan yang mungkin mendorong pemerintahan yang kredibel dan bertanggung jawab¹²

Penelitian dan kajian yang hasilnya ditulis dalam bentuk naskah akademik adalah suatu tahapan yang merupakan suatu keniscayaan untuk dilakukan sebagai persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang dan peraturan daerah. Validitas suatu undang-undang yang dihasilkan sangat dipengaruhi oleh terpenuhinya dan kualitas hasil tahapan-tahapan dalam proses Naskah Akademik.

Berdasarkan gambaran yang dipaparkan bahwa Naskah Akademik memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai bahan dan pedoman secara substansial dalam pembentukan peraturan

10 Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Daerah*, InTRANS Publishing, Malang, 2008, hlm. 5

11 Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum Indonesia*, (Editor Karolus Kopong Medan), Penerbit Kompas, Jakarta 2006, hlm. 135.

12 Ann Seidman et.al, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, (Diterjemahkan oleh Usfunan dkk, ELIPS, Jakarta, 2001, hlm. 105

daerah, karena dalam Naskah Akademik termuat hasil kajian yang sangat komprehensif dan mendasar sebagai bahan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

F. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bagian terdahulu, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Naskah Akademik merupakan justifikasi teoritik yang mengkaji dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah, karena di dalam Naskah Akademik akan menguraikan secara filosofis tentang cita hukum dan kemanfaatan yang dituju dan diatur, aspek sosiologis akan dideskripsikan tentang permasalahan sosial (*problematic behaviour*) yang ingin dipecahkan dengan pembentukan peraturan daerah, dan dari aspek yuridis sebagai landasan hukum pembentukan peraturan daerah, dan kompetensi kelembagaan (kewenangan lembaga) pembentukan peraturan serta sinkronisasinya dengan peraturan yang lain.
2. Naskah Akademik merupakan persyaratan dalam pembentukan peraturan daerah, karena begitu pentingnya Naskah Akademik, maka tidak akan dibahas peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apabila tidak disertai dengan Naskah Akademik, karena di dalam Naskah Akademik tergambar substansi materi yang akan diatur di dalam peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ann Seidman e.at, Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang, (Diterjemahkan oleh Usfunan dkk, ELIPS, Jakarta, 2001.
- Anis Ibrahim, Legislasi dan Demokrasi Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Daerah, In TRANS Publishing, Malang, 2008.
- Delfiana Gusman, Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Makalah, 2004
- Maria Farida S, 1998, Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, Sisi-sisi Lain dari Hukum Indonesia, (Editor Karolus Kopong Medan), Penerbit Kompas, Jakarta 2006.
- Sirajuddin, *Legislative Drafting*, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Setara Press, Malang.
- Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden