

Eksistensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

¹Yoga Andriyan, ²Adirandi M Rajab, ³Rahmat Hidayat, ⁴Sofyan Muhamad, ⁵Munzir

¹Ilmu Pemerintahan, ²Hukum, ³Ilmu Komunikasi, ⁴Ilmu Pemerintahan, ⁵Akuntansi
Universitas Pendidikan Muhammadiyah Sorong, Indonesia

*Email Co-Authors: yogaandriyanmana@gmail.com

Abstrak. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan mengkaji mengenai pentingnya Naskah akademik dalam pembentukan rencana peraturan daerah. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Normatif. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan *Library research* yaitu pendekatan yang menggunakan konsep legis positivis pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Naskah akademik merupakan hasil kajian yang bersifat ilmiah, yang ditinjau secara *sistematis holistic dan futuristic* dari berbagai aspek ilmu, yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, diperlukannya naskah akademik dalam rancangan pembentukan peraturan daerah dikarenakan suatu norma atau permasalahan yang hendak dituangkan kedalam rancangan peraturan daerah diharapkan menciptakan hukum yang lebih baik berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Kata Kunci: Naskah Akademik, Pembentukan, Rancangan Peraturan Daerah

Abstract: This research is intended to find out and examine the importance of academic texts in the formation of regional regulation plans. The type of research used is normative legal research. The research method uses normative legal research or library research, namely an approach that uses the legal positivist concept of the statutory approach and the conceptual approach. Academic manuscripts are the result of scientific studies, which are systematically reviewed holistically and futuristic from various aspects of science, which can be scientifically accounted for, the need for academic texts in the design of the formation of regional regulations due to a norm or problem to be poured into the draft regional regulations is expected to create better laws based on the principles of forming good statutory regulations.

Key Terms: Academic Manuscripts, Formation, of Draft Regional Regulations.

PENGANTAR

Sebagai satu negara yang menganut system negara hukum *rechtstat* atau *Rule Of Law*, (Jimly Asshidiqie, 2015) pasal 1 ayat 3 Konsitusi Negara republic Indonesia tahun 1945. Sehingga segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan serta pemerintahan harus berdasarkan hukum yang sesuai dengan system hukum nasional. sistem hukum nasional adalah sistem hukum yang dicita-citakan *Ius constituendum*. dimana sitem hukum tersebut akan berlaku di Indonesia *ius constitutum* dengan semua elemen yang saling menunjang, mengingat bahwa suatu produk hukum merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari satu kesatuan sistem hukum nasional yang dalam pengertian Hens Kelsen berkaitan dengan pengertian negara dalam artian tatanan norma hukum *Legale norm order*, (B. Hestu Cipto Handoyo, 2014) dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi persoalan serta permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Terkait hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan sudah seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam semata-mata untuk kepentingan umum *Public Interest*, bukan kepentingan pribadi atau golongan. (Jimly Asshiddiqie, 2020) Sehingga perlu kiranya dicermati setiap tahap dalam pembentukan perundang-undangan. Melalui tahap perencanaan sebagai langkah awal dengan menyusun naska akademik yang merupakan bagain penting sehingga diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk mencapai tujuan pembentukannya (Andriyan et al., 2022).

Naska akademiki sendiri di dalam ilmu perundang-undangan merupakan prasyarat penyusunan rencana peraturan perundang-undangan. penggunaan istila Naska akademik peraturan perundang-undangan secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 berdasarkan keputusan kepala badan pembinaan Hukum Nasional (BPHN). No G. 159. PR.09.10 Tahun 1994 tentang petunjuk teknis penyusunan naska akademik. Dikemukakan bahwa “Naska akademik peraturan perundang-undangan adalah naska awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara *sisemik, holistic* dan *futuristik*.”

Lahirnya kepres No 188 tahun 1998 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang. (Maria Farida Indrati, 2007) Kemudian di pasal 3 ayat (1) dinyatakan bahwa maentri atau pimpinan lembaga pemerksa penyusunan rancangan undang-undang (RUU) dapat pula terlebih dahulu menyusun rencana akademik mengenai RUU yang akan disusun. 2004 naska akademi kembali dituangkan kedalam Undang-Undang No 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. kemudian ditindak lanjuti peraturan presiden nomor 68 tahun 2005, pada Pasal 1 angka (7) disebutkan bahwa naska akademik adalah naska yang yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Dilihat dari ketentuan umum peraturan tersebut pada pasal 5 menyebutkan bahwa dalam Naska akademik paling sedikit memuat dasar filofofis, sosiologis dan yuridis. Maka naska akademik merupakan dasar dari konsep sekaligus menjadi arahan dan penyusunna materi peraturan perundang-undangan. Sehingga penyusunan Naska akademik jika dilihat dari aspek daya dan kegunaan dalam suatu rancangan peraturan daerah sangatlah penting. Mengingat bahwa penyusunan naska akademik merupakan naska dari hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap satu masalah tertentu yang juga dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah (Munzir, Dfinubun, et al., 2022).

Mengenai pengaturan atas masalah tersebut dalam rancangan produk undang-undang, dan khususnya rancangan peraturan daerah, provinsi dan kabupaten kota. di dalam Undang-undang Undang-undang No 13 tahun 2022. pada pasal 14 kemudian menyatakan “Materi Muatan peraturan daerah dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi muatan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembentukan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lanjut peraturan perundang-undanagn yang lebih lanjut. sehingga dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, satu bagian proses yang penting dalam mengawali penyusunan ranperda adalah dengan mengawali penyusunan Naska Akademik sebagaimana kemudian tertulis pada pasal 57:

1. Naska Akademik Rancangan Peraturan daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naska akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan
2. Naska Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran 1 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang ini.

Dengan kata lain bahwa pemerintah daerah melalui pelaksanaan otonomi mempunyai peran sangat penting dalam pencapaian tujuan negara, khususnya dalam hal pencapaian kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat. melalui satu pembentukan perda. Mengingat seringkali kasus pada beberapa daerah terdapat, Perda-perda yang telah dibentuk tidak mampu menjawab persoalan masyarakat (Afni Khairunisa et al., 2022). Di beberapa daerah melalui publikasi kementerian dalam negeri beberapa perda kemudian dicabut atau di revisi tujuan dari pencabutan dan revisi perda-perda tersebut dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi memperpanjang birokrasi, menghambat investasi dan kemudahan berusaha serta bertentangan dengan semangat kebinekaan dan persatuan. hal ini patut dicurigai dikarenakan diaknosa yang keliru dalam tahap perencanaan melalui penyusunan naskah akademik, sehingga tidak jarang bermunculan stitma yang bahwa perda yang dibentuk semata-mata dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah, karena sejatinya pembentukan perda tidak hanya dimaksudkan dalam rangka peningkatan, melalui perda pajak Daerah dan Retribusi Daerah, melainkan pula untuk segala aspek pembangunan yang sesuai dengan spirit otonomi seluas-luasnya.

Abdul Basyir (2014) Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif. Dari penelitian tersebut Naskah Akademik memiliki makna penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Sebagai sarana untuk melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat ke dalam Peraturan Perundang-undangan dengan mengidentifikasi dan menyelesaikan permasalahan hukum yang sedang terjadi dalam masyarakat serta mengantisipasi permasalahan yang akan terjadi pada masa yang akan datang; Merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan hukum aspiratif dan responsif sehingga menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang dapat ditegakkan dan diterima oleh masyarakat.

Banyak kemudian Produk peraturan daerah yang dibentuk tanpa mempertimbangkan eksistensi dari Naskah akademik bahkan terkadang peraturan daerah yang dirancang seringkali dibuat tanpa didahului dengan penyusunan naskah akademik. Hinga terkadang peraturan daerah yang kemudian dibentuk tidak menjawab permasalahan dan kebutuhan dalam masyarakat. sehingga adapun ketika suatu peraturan daerah itu telah dibentuk ternyata bertentangan secara hirarki dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga justru menimbulkan permasalahan

dalam segi pemberlakuannya. sehingga penelitian ini dimaksudkan untuk melihat kedudukan nasakah akademik dalam rancangan pembentukan peraturan daerah baik secara yuris maupun secara teoritis (Andriyan, 2021).

Berdasarkan ketentuan perundan-undangan dan latar belakang di atas maka permasalahan yang hendak diuraikan dalam tulisan ini adalah Bagaimana Kedudukan Naskah Akademik dalam pembentukan rancangan peraturan daerah ?

METODE PENELITIAN

Pada penelitalin ini, jenis penelitaian yang kemudian digunakan adalah penelitian hukum Normatif. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan *Library research* yaitu pendekatan yang menggunakan konsep legis positivis berupa penelitian yang mengkaji melalui perundang-undangan dan pendekatan konsep (Munzir, Felda Pramita, et al., 2022)

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dimana bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan sekunder yang meliputi buku literature dan bahan hukum tersier.

Sedangkan sumber bahan hukum yang digunakan Dalam penelitian ini bersumber atau diperoleh melalui study kepustakaan. teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menelisik pada berbagai literature, internet, dan jurnal. hasil dari bahan yang diperoleh kemudian dianalisi secara *Deskriptif kualitatif*, dan melakukan penarikan kesimpulan secara induktif dan deduktif.

HASIL DAN DISKUSI

Naskah Akademik, Urgensi dan kegunaan

Materi suatu undang-undang merupakan bagian terpenting dan tidak terpisahkan dari proses pembentukan undang-undang. Kkualitas pemahaman yang baik dalam merancang satu materi perundang-undangan memungkinkan suatu undang-undang mampu memberikan daya berlaku yang lama atau berkelanjutan, sinergi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta sinkronisasi antar norma dalam undang-undang itu sendiri (Abdul Basyir, 2014) Untuk itu diperlukan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah melalui tahap penyusunan naskah akademik dalam rangka melahirkan satu produk peraturan perundang-perundangan

yang baik serta berkelanjutan. Naskah Akademik dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkelanjutan. Menurut Yuliandri, suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, bisa dinilai dari sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan, pelaksanaan, dan penegakan hukumnya. Sebagai suatu hasil kajian yang bersifat akademik, tentu Naskah Akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan, yaitu rasional, kritis, objektif, dan impersonal. (Ergina Faralita, 2022)

Adapun dasar hukum dari pembentukan Naskah akademik di antaranya UU no. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 18 ayat (3) dinyatakan, bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.” 2. Peraturan Presiden (Perpres) No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional sebagai pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2004, pasal 13 menyebutkan bahwa, “Dalam hal menteri lain atau pemimpin lembaga pemerintah non Departemen telah menyusun naskah akademik rancangan undang-undang, maka naskah akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan rancangan undang-undang. 3. Perpres No. 68 Tahun 2005 tentang tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. 4. Pasal 1 angka (11) UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No.13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas UU No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Rusdianto Naskah akademik memuat gagasan konkrit dan aplikatif pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) pada bidang tertentu yang telah ditinjau secara *sistematis holistic dan futuristic* dari berbagai aspek ilmu. Pendapat Mr. I.C. Van der Vlies dalam bukunya “Handboek Wetgeving” bahwa dalam suatu undang-undang antara lain harus ada kejelasan maksud, latar belakang, aspek- aspek yang diatur serta kepentingannya serta kegunaannya. (Muhammad Ishom, 2020) Menurut Harry Alexander yang dimaksud dengan naskah akademik adalah merupakan naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. (Sirajuddin et al., 2016) Naskah akademik berisikan rekomendasi tentang dasar dari perlunya suatu peraturan perundang-undangan, Naskah akademik kemudian berisikan, konsep asas hukum, ruang lingkup dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan norma-norma yang menjadi tuntunan dalam menyusun satu rancangan peraturan perundang-undangan (Munzir, Rini, et al., 2021).

Sehingga Naskah Akademik memegang peran yang sangat vital dan strategis. Sebagai kegiatan penelitian yang mutlak dilakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undang termasuk peraturan daerah. Dengan kata lain Naskah Akademik disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional dan dapat dipertanggung jawabkan. Karena itu pertimbangan-pertimbangan yang melatar belakangnya barang tentu berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah, dan diharapkan terbebas dari pelbagai kepentingan yang bersifat pribadi maupun kelompok.

Naska Akademik berdasarkan pasal 1 angka 11 pada undang-undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang telah mengalami perubahan menjadi Undang-undang No 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Naska Akademik merupakan naska dari hasil penelitian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu permasalahan. Dengan demikian hasil penelitian tersebut dapat menghasilkan rekomendasi atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Selain hal tersebut dalam upaya memahami urgensi naska akademik dalam peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang telah diatur pada pasal 5 undang-undang No 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang No 12 tahun 2012 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hirarki dan muatan muatan
- d. Asas dapat dilaksanakan
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Asas kejelasan rumusan
- g. Asas keterbukaan

Selanjutnya yang perlu mendapat perhatian dalam penyusunan naskah akademik adalah Asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai Undang-Undang pasal 6 adalah:

- a. Asas pengayoman
- b. Asas kemanusiaan
- c. Asas kebangsaan
- d. Asas kekeluargaan
- e. Asas bhineka tunggal ika
- f. Asas keadilan
- g. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- h. Asas ketertiban dan kepastian hukum
- i. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Di samping itu, keberadaan naskah akademik juga merupakan penerapan dari asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dalam penyusunan naskah akademik diharapkan mampu menciptakan muatan materi yang akan diatur dengan tepat dan benar-benar memperhatikan hubungan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Selanjutnya, naskah akademik harus mencerminkan azas pelaksanaan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah harus memperhatikan efektivitas dari peraturan perundang-undang tersebut baik secara filosofis sosiologis maupun yuridis. Sehingga setiap pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya diharapkan dibentuk berdasarkan tuntutan kebutuhan, serta materi muatan peraturan dapat memberikan dampak perlindungan kepada masyarakat, dan menjadi perekat dalam kebinnekaan serta memberikan rasa keadilan secara proporsional kepada masyarakat. dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Penjelasan sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa pentingnya naskah akademik dalam proses pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. hal ini dikarenakan posisi Naskah akademik sebagai hasil diagnosa dari satu tinjauan ilmiah yang akan menguraikan alasan dan fakta-fakta atau latar belakang dan masalah yang mendorong suatu aspek permasalahan itu menjadi sangat mendesak dan perlu diatour kedalam suatu peraturan perundang-undangan/peraturan daerah. Naskah akademik juga menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan baik 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 pemerintahan).

Dengan kata lain Naskah akademik merupakan formula yang memberi pagar formil terbentuknya suatu peraturan perundang-undang/peraturan daerah dari diagnose yang keliru, yang didasari pada tata cara penyusunan Naskah Akademik dan penggunaan Naskah Akademik sebagaimana telah diatur didalam ketentuanan peraturan perundang-undangan (syarat formil Naskah Akademik). Dengan berpijak dari makna frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan” maka Naskah Akademik yang baik adalah Naskah Akademik yang memenuhi syarat materiil dan syarat formil penyusunan Naskah Akademik.(Marwan, 2017)

Kedudukan Naskah Akademi dalam pembentukan rancangan peraturan daerah

Pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat empat bentuk kegiatan, yaitu: pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislation invitation*), kedua, pembahasan rancangan undang-undang (*law-making process*), ketiga, persetujuan atas pengesahan undang-undang (*law enactment approval*), dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)(Yuliandri, 2010)

Pada undang-undang No 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang No 12 tahun 2011, jika merujuk pada ketentuan Pasal 43 ayat (3) yang menyebutkan “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Pasal 44 ayat (1) menyatakan bahwa penyusunan Naskah Akademik RUU dilakukan sesuai dengan teknis penyusunan Naskah Akademik. Kemudian Pasal 33 ayat (3) menyebutkan materi yang diatur sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik. Berkaitan dengan hal ini Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa salah satu bagian dalam mewujudkan sistem hukum yang efektif diperlukan penataan kembali terhadap materi hukum yang terstruktur sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat Indonesia (Rini et al., 2022).

Sebelum nantinya resmi disahkan menjadi undang-undang, norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya disusun dalam bentuk suatu naskah rancangan undang-undang. Draf atau rancangan undang-undang itu dapat dibedakan dalam tiga macam

rancangan yang bersifat akademik atau biasa disebut Naskah Akademis; rancangan yang bersifat politik yang dapat disebut sebagai Naskah Politik. Rancangan ini baru mengikat secara politik bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembahasannya; dan rancangan yang sudah bernilai yuridis yang dapat dinamakan sebagai Naskah Yuridis (Jimly Asshiddiqie, 2020). Terkait dengan ragam pembagain draf atau rancangan undang-undang tersebut, rancangan akademis selain menawarkan rancangan yang sifatnya ilmiah melalui tahap riset naskah akademik juga menawarkan alternatif rumusan normatif secara apa adanya, sehingga cara perumusannya belum bersifat final dan secara mutlak.

Artinya apabila terdapat beberapa kemungkinan gagasan normatif, para perumus rancangan akademis harus dapat menggambarkan adanya berbagai alternatif rumusan yang mungkin dipilih oleh pemegang otoritas politik atas rancangan undang-undang itu. Oleh karena itu adanya naskah akademis dalam tiap-tiap perancangan undang-undang ataupun Peraturan daerah guna memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usul rancangan setiap undang-undang yang kelak akan diajukan dan dibahas di DPR. Dengan draf akademis itu dapat diperlihatkan bahwa rancangan undang-undang yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan pihak-pihak yang terkait dalam proses pembahasannya. karena itulah, status naskah rancangan akademis atau “*academic draft*” ini harus dibedakan dalam pengertian naskah rancangan politik atau “*political draft*”.

Dalam pengertian lebih luas, analisis perumusan Naskah akademi adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan guna memperoleh solusi dari masalah-masalah legal dan social teknis yang lebih baik. Selain itu Ann Robert juga berpendapat untuk memperkuat justifikasi terhadap suatu rancangan peraturan perundangan, perancangan membutuhkan suatu laporan penelitian sifatnya akademik, dikarenakan tiga alasan. alasan pertama penelitaian yang *adequate* atau memadai nantinya akan memberikan pembenaran bagi proses pembentukan kebijakan sedang berlangsung. alasan kedua, laporan penelitaian atau naskah akademik akan berfungsi sebagai *Navigator* yang akan memandu perancangan dalam menghimpun dan mensistematisasikan kebijakan yang hendak diterapkan berdasarkan pada kondisi yang tersedia, Dan pada alasan ketiga. iya itu naskah akademik akan memastikan perencanaan akan menyusun serangkaian norma yang tersusun secara logis. Untuk itu analisi perumusan perundang begitu penting sebagai satu upaya memperbaiki keputusan proses pengambilan keputusan atau kebijakan dalam situasi khusus melalui upaya legislasi dan pendidikan.

Istila peraturan perundang-undang atau *Wettelijke Regeling* bila dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undang dalam negara, dalam perspektif Burkhardt Kreams dengan menggunakan pengistilaan *Staatsliche rechtssetzung*, adalah untuk menentukan isi peraturan *inhalt der regelung*, bentuk dan susunan peraturan *Form der regelung*, metode pembentukan peraturan, *Metode der ausarbeitung derregelung*, prosedur dan proses pembentukan peraturan, *verfahren der ausarbeitum der regelung*.(Muhsinhukum, 2021) Peraturan perundang-undangan dalam banyak hal kemudian mengacu pada istilah Kebijakan *Policy*, dalam kaitannya dengan peraturan daerah, bahwa peraturan daerah sebagai satu *Public policy* Naska akademik merupakan sebuah hasil pengkajian yang digunakan sebagai bahan awal pada tahap penyusunan Ranperda. Naskah akademik memuat pokok-pokok pikiran awal yang nantinya dituangkan dalam naska rancangan peraturan daerah, sehingga Naskah akademik nantinya sebagai satu study ilmiah dapat memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi eksekutif dan legislatif mengenai pembentukan peraturan daerah. Naskah akademik juga memberikan saran perihal materi yang dibahas dalam Naskah akademik apakah perlu kiranya diatur dalam satu bentuk peraturan daerah atau sebaiknya dituangkan kedalam peraturan pelaksanaan atau peraturan lainnya.

Peraturan daerah merupakan media bagi pemerintah daerah guna menuangkan ulasan-ulasan kebijakan dan/atau aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Kendati dalam kenyataannya banyak dari peraturan daerah belum mampu memfasilitasi proses pembangunan daerah. Apa lagi suatu peraturan daerah mana kalah dalam perencanaan pembentukannya tidak menyertakan naskah akademik yang mana dalam pengkajian atau penelitian tidak dilakukan secara mendalam, sehingga menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan/atau peraturan daerah memiliki potensi tidak dapat dilaksanakan. Kecemasan ini dapat dipahami mengingat bahwa dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan/peraturan daerah rentan akan kepentingan elit politik, oligarkia, dan lembaga negara asing bisa saja mendikte setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga peraturan perundang-undangan yang menjadi komoditas kurang memperhatikan isu-isu penegakan hukum. Sepanjang “*trade off*” dari pembuatan peraturan perundang-undangan telah didapat, maka penegakan hukum bukan hal penting.(Abdul Basyir, 2014)

Selain itu sering kali ditemukan bahwa para pemeriksa atau perancang peraturan perundang-undangan pada dinas teknis maupun biro bagian hukum pemerintah daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan pemerintah daerah kedalam peraturan daerah

yang dapat diterapkan secara efektif. ketidak mampuan tersebut paling sedikit disebabkan oleh beberapa hal. Pertama bahwa mitos perencanaan tidak menangani urusan kebijakan dan bahwa peraturan daerah kemudian dibuat oleh pejabat pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah bukan para perancang. Kedua. ketak hadiran mengenai prosedur yang mengharuskan suatu rancangan pembentukan peraturan daerah yang di dasari pada prinsip logis dan realistis berdasarkan fakta di masyarakat, dan minimnya pemahaman atas teori, metodologi teknik perancangan peraturan perundang-undangan dari para perancang

Akibat dari hal tersebut maka tidak mengherankan bahwa dalam perencanaan peraturan daerah pada dinas teknis maupun biro hukum pemerintah daerah kembali pada kebiasaan bermasalah. Sehingga beberapa peraturan daerah kemudian dibentuk berdasarkan kompromi keinginan dari kelompok dominan yang memiliki kepentingan dalam masyarakat dan sekedar mengkriminalisasi norma dan perilaku yang tidak diinginkan atau dan juga dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang undangan/peraturan daerah dari negeri lain yang notabennya memiliki infrastruktur hukum yang berbeda begitu juga dengan norma, kebudayaan dan kultur yang jauh berbeda.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa naskah akademik menjadi sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka keberadaan naskah akademik sudah menjadi suatu keharusan sebagaimana kemudian dijelaskan dalam Undang-undang No 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No 12 tahun 2011. Dinyatakan di dalam pasal 43 ayat (2) bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Perlu dipahami bahwa kata harus yang terkandung di dalam pasal 43 ayat (3) tidak terdapat di dalam Pasal 56 yang menjelaskan tentang prancangan peraturan daerah ketentuan tersebut dijelaskan pada ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademi. Penggunaan kata disertai, justru dapat menimbulkan multi tafsir ataupun kekaburan norma karena tidak dituang secara tegas, bahwa apakah kata disertai menjadi ketentuan setiap rancangan peraturan daerah wajib menyertakan Naskah akademik atau tidak.

Terlepas dari kata wajib atau tidaknya naskah akademik dalam rancang peraturan daerah. Faktanya naska akademik demikian diperlukan, hal ini dalam rangka untuk membentuk peraturan perundangan-undangan yang baik dan berkelanjutan.

sebagaimana kemudian dilakukan oleh Yuliandri suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, manakala mencapai keberhasilan tujuan, pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Dalam naskah akademik juga memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga dipandang sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Manfaat dari data atau informasi yang dituangkan dalam latar belakang bagi pembentuk peraturan daerah itu adalah bahwa mereka dapat mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlunya dibuat sebuah peraturan daerah dan apakah peraturan daerah tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.

Selanjutnya Naskah akademik juga menjelaskan apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan Undang-Undang atau rancangan peraturan daerah. Landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan merupakan landasan yang memiliki pertautan dengan filsafat atau ideologi negara. Dengan kata lain Pancasila sebagai satu norma atau *Staats fundamental nor* harus mewarnai peraturan perundang-undangan tersebut. Sejalan dengan itu Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas undang-undang No 12 tahun 2011 bahwa 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 nilai yang hidup di dalam masyarakat. Peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah dapat dikatakan memiliki aspek landasan sosiologis atau *Sociologische grondslag*, (Senastri & Suryani, 2018) manakala ketentuan-ketentuannya sesuai dengan kesadaran masyarakat. Artinya bahwa setiap peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah haruslah mencerminkan norma hukum berdasarkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan norma hukum itu sendiri, oleh sebabnya itu di dalam konsideran harus dirumuskan dengan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, yang nantinya dituangkan kedalam, peraturan perundang-undangan.

Landasan yuridis merupakan alasan yang menggambarkan lahirnya satu peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah dengan dilandasi atau mempertimbangkan aturan hukum yang telah ada, baik secara yuridis formil maupun

yuridis meteril. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya" atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkat kederajatan yang lebih tinggi.

Umumnya teori perundang-undangan hanya mengenal tiga aspek ini yang menjadi parameter untuk mengukur baik tidaknya suatu peraturan perundang-undangan. Akan tetapi perlu kiranya diketahui dalam naskah akademik hendak pula mengkaji aspek-aspek politik, Mengingat bahwa sebuah peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah tidak bisa dilepaskan dari unsur politis dalam pembentukannya. Aspek politik yang mengedepankan tarik ulur kepentingan masyarakat dan pemerintah, bagaimana sesungguhnya kemauan pemerintah ketika dihadapkan dengan kepentingan masyarakat. Selain itu pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah proses politik. Woodrow Wilson dalam tulisannya "*Congressional Government*" mendakukan bahwa, *Legislation is an aggregate not a simple production*. Dengan demikian dapat dipahami bahwa lembaga legislatif sebagai lembaga pengambilan keputusan terhadap bentuk peraturan perundang-undangan, hal ini sejalan dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang. dalam pengertian itu legislasi merupakan proses pembentukan undang-undang (Yuliandri, 2010)

Urgensi lainnya dari kedudukan naskah akademik terhadap perencanaan peraturan perundang-undang/peraturan daerah, mengurangi tingginya pembatalan peraturan perundang-undangan. Tingginya pembatalan peraturan perundang-undangan salah satunya disebabkan tidak adanya perencanaan yang baik pada peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk berdasarkan kebutuhan yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Sebagaimana dijelaskan Naskah akademik memiliki peran penting dalam mengurai substansi asas dan materi dari peraturan daerah yang hendak dibentuk. Mengenai asas-asas dan materi hukum pada dasarnya tidak semata-mata di dasari pada undang-undang No 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas

undang-undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam pasal 5-6, dan undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Tetapi juga mempertimbangkan dan mencermati nilai hukum adat dan kearifan tradisional. Maka kedudukan naskah akademik begitu penting sebagai satu proses kajian akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ataupun perda. Adanya proses kajian dan penelitian tersebut merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat Dalam pembentukan perundang-undangan/perda. menurut Jazim hamid, pentingnya atau urgensi pembentukan masyarakat melingkupi tiga hal di antaranya:

1. Menjaring pengetahuan keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar syarat perda yang baik.
2. Menjamin perda agar sesuai dengan kenyataan yang ada di Dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki *sense of belonging*, rasa tanggung jawab *sense of responsibility*, akuntabilitas *sense of accountability* perda tersebut.
3. Menumbuhkan adanya kepercayaan *Trust*, *Respect* atau penghargaan dan pengakuan *Recognition* masyarakat terhadap oemerintah daerah.(Jazim Hamidi, 2008)

Sehinga dampak dari ketak hadiran naskah akademik dalam pembentukan suatu peraturan daerah akan berdampak pada banyaknya permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal. Kadang kala dapat terjadi, suatu peraturan daerah tidak memberikan jawaban terhadap pelbagai permasalahan dalam masyarakat. Bahkan disaat tertentu, ketika suatu undang-undang telah dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya atau bahkan bertentangan secara hirarkis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. hal ini justru menimbulkan problem hukum dalam pelaksanaan.

Perlu dipahami sebagaimana dikemukakan Paul Scholten dalam Satjipto Rahardjo, bahwa perundang-undangan merupakan suatu sistem terbuka, artinya melihat kebelakang kepada peraturan perundang-undangan yang ada, sekaligus memandang kedepan dengan memikirkan konsekuensi-konsekuensi suatu putusan hukum bagi masyarakat yang diaturnya.(Satjipto Rahardjo, 2014) dalam pengartian ini bahwa pembentukan peraturan daerah yang juga memiliki hubungan dengan pembentukan undang-undang. Mahfud Md lebih jauh mengemukakan: Bertalian dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi (Munzir, Fajar Nurfatihah, et al., 2021). Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga

masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif/populis. (Saifudin, 2009)

Dari uraian-urain diatas, sudah menjadi ketentuan bahkan keharusan bahwa naskah akademik merupakan suatu kajian awal yang mendahului suatu peraturan perundang-undangan akan dibuat dan disahkan. Dimana Naskah Akademik sebagai parameter uji materi ilmiah terhadap suatu proses dan implikasi terhadap satu perwujudan hukum yang hendak dibuat. Mengingat Naskah akademik merupakan satuan kesatuan dari suatu Rancangan Peraturan Daerah sehingga secara substansi harus ada kesesuaian antara Naskah Akademik dan Rancangan PERDA yang tertuang dalam pasal-pasal nya. Secara substansi Rancangan Perda harus berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. maka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan kajian akademis.

KESIMPULAN

Kedudukan naskah akademik dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. merupakan suatu kajian awal yang mendahului suatu peraturan perundang-undangan yang nantinya akan dibuat dan disahkan. Dimana Naskah Akademik berfungsi sebagai bahan dasar bagi penyusunan Ranperda/Rancangan produk hukum daerah lainnya yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah karena memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, asas asas luas lingkup dan materi muatan suatau Peraturan Daerah. Melalui satu kajian yang ditinjau secara *sistematis holistic dan futuristic* dari berbagai aspek ilmu, dengan berlandaskan pada aspek filosofis sosiologis dan yuridis. Sekaligus sebagai parameter uji materi ilmiah terhadap suatu proses dan implikasi perwujudan hukum yang hendak dibuat. Selain itu karena Naskah Akademik merupakan satu kesatuan dari satu proses pembentuakan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah sehingga secara subtansi perlunya kesesuaian antara naskah akademik sebagai salah satu media keterlibatan rakyat dengan rancangan peraturan daerah sehingga melahirkan satu produk peraturan daerah yang lebih baik.

REFERENCE

- Abdul Basyir. (2014). PENTINGNYA NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN UNTUK MEWUJUDKAN HUKUM ASPIRATIF DAN RESPONSIF THE IMPORTANCE OF ACADEMIC SCRIPT IN THE STATUTES FORMATTING TO REALIZE ASPIRATIONAL AND RESPONSIVE LAW. *Jurnal IuS, Kajian Hukum dan Keadilan*, 285–306.
- Afni Khairunisa, N., Sabaria, S., & Munzir, M. (2022). Analisis Pertumbuhan Ekonomi Negara-Negara ASEAN. *FINANCIAL & ACCOUNTING INDONESIAN RESEARCH*, 2(2), 97–113.
- Andriyan, Y. (2021). Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Kabupaten Magelang Tahun 2019. *Jurnal Pemerintahan Dan Kebijakan (JPK)*, 3(1), 47–54. <https://doi.org/10.18196/jpk.v3i1.12847>
- Andriyan, Y., Muhamad, S., Dfinubun, Y., & Hidayat, H. (2022). EVALUASI PENGELOLAAN DANA DESA (Studi Pada Desa Di Kota Tual). *JSIP: Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, 3(2), 17–24.
- B. Hestu Cipto Handoyo. (2014). *Prinsip-prinsip legal drafting & desain naskah akademik: Vol. Cahaya Atma Pustaka*.
- Ergina Faralita. (2022). KONSEKUENSI HUKUM TERHADAP TIDAK DISERTAKANNYA NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN. *P-ISSN No. 2337-4667, e-ISSN NO. 1359957835*, 10(Hukum).
- Jazim Hamidi. (2008). *Panduan praktis pembentukan peraturan daerah partisipatif* (Alfa R., Ed.). Prestasi Pustaka Publishe.
- Jimly Asshiddiqie. (2020). *Perihal Undang-Undang* (Jakarta). Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie. (2015). *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional* (1st ed.). Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia.
- Maria Farida Indrati. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya* (6th ed.). Kanasius.
- Marwan. (2017). *HAKIKAT NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF*. UNIVERSITAS HASANUDDIN.
- Muhammad Ishom. (2020). NASKAH AKADEMIK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. *Al Qisthas: Jurnal Hukum Dan Politik*, 10(1). <https://doi.org/10.37035/alqisthas.v10i1.2057>
- Muhsinhukum, M. (2021). FUNGSI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. *JURNAL HUKUM DAS SOLLEN*, 5(1). <https://doi.org/10.32520/das-sollen.v5i1.1644>

- Munzir, M., Dfinubun, Y., & Andriyan, Y. (2022). *Analisis Indeks Pembangunan Manusia dan Leverage pada Ketersediaan dan Keteraksesan Informasi Keuangan Daerah*. 2(2), 18–32.
- Munzir, M., Fajar Nurfatimah, U., & Nisak, K. M. (2021). PENGARUH OPINION SHOPPING, DAN DEBT DEFAULT TERHADAP PENERIMAAN OPINI AUDIT GOING CONCERN. *FAIR UNIMUDA*, 1(1), 1–16.
- Munzir, M., Felda Pramita, D., & Way, A. (2022). Pengaruh Struktur Financial Indicators Terhadap Kondisi Financial Distress pada Perusahaan Food and Beverage yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia. *FAIR UNIMUDA*, 2(1), 46–56.
- Munzir, M., Rini, T. H. C., & Azis, M. (2021). Implementasi Corporate Social Responsibility Terhadap Citra Perusahaan. *Balance Vocation Accounting Journal*, 5(1), 1–11.
- Rini, T. H. C., Khaerani, A., & Munzir, M. (2022). Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Akuntansi Pertanggungjawaban Terhadap Kinerja Manajerial BUMN di Kota Sorong. *FAIR UNIMUDA*, 2(1), 57–69.
- Saifudin. (2009). *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan* (1st ed.). FH UII Pressde .
- Satjipto Rahardjo. (2014). *Ilmu Hukum* (8th ed.). PT Citra Aditya Bakti.
- Senastri, N. M. J., & Suryani, L. P. (2018). FUNGSI NASKAH AKADEMIK (NA) DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH. *KERTHA WICAKSANA*, 12(1), 38. <https://doi.org/10.22225/kw.12.1.419.38-45>
- Sirajuddin, Fatkhurohman, & Zulkarnain. (2016). *Legislative drafting: pelembagaan metode partisipatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*. Setara Press.
- Yuliandri. (2010). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan: Vol*. Rajawali Pers.