p-ISSN No. 2337-4667, e-ISSN NO. 1359957835
Agustus 2022, Vol. 10 No. 02

KONSEKUENSI HUKUM TERHADAP TIDAK DISERTAKANNYA NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN

(Ergina Faralita)
ergienafaralita@gmail.com, Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin

ABSTRACT

This study aims to examine the importance of academic papers in the formation of laws and regulations and to find out the legal consequences that arise when a draft of legislation is not included in academic papers. The research method used in writing this law is to use normative research methods, namely by analyzing and classifying existing legal materials. The approach used in this paper is a statute approach and a conceptual approach. As for the consequences of statute regulations that are not accompanied by an Academic Paper, namely that it can be rejected. Then in the absence of an Academic Paper, a draft regulation is considered procedurally flawed, because it is not carried out in accordance with the stages or requirements specified in the legislation. As for other problems that arise as a consequence, namely the formulation of problems faced in the life of the nation and state as well as in society, and the ways to overcome existing problems become inaccurate, without the existence of an Academic Paper, the formulation of considerations or philosophical, sociological, and juridical basis for the formation of regulations becomes is not comprehensive, and without the existence of an Academic Paper, the formulation of targets to be realized, the scope of regulation, the scope and direction of regulations in the draft regulation will not be comprehensive.

Keywords: Consequences, Academic Paper, The Formation of Legislation.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mengenai pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta untuk mengetahui konsekuensi hukum yang timbul ketika suatu rancangan peraturan perundang-undangan tidak disertakan Naskah Akademik. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah mengunakan metode penelitian normatif yaitu dengan menganalisis dan mengklasifikasikan bahan hukum yang ada. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun konsekuensi dari peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik yaitu dapat ditolak. Kemudian tanpa adanya Naskah Akademik maka suatu rancangan peraturan dianggap cacat secara prosedural, karena dilakukan tidak sesuai dengan tahapan atau persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun masalah lain yang muncul sebagai kosekuensinya yaitu perumusan masalah yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta bermasyarakat, dan cara-cara mengatasi permasalahan yang ada menjadi tidak akurat, tanpa adanya Naskah Akademik maka perumusan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peraturan menjadi tidak komprehensif, dan tanpa adanya Naskah Akademik, maka perumusan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pemgaturan dalam rancangan peraturan menjadi tidak komprehensif.

Kata Kunci: Konsekuensi, Naskah Akademik, Pembentukan peraturan Perundang-undangan.

A. Pendahuluan

Dalam mewujudkan sistem hukum yang efektif diperlukan penataan kelembagaan hukum yang didukung oleh kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, dan diiringi dengan pembaharuan materi hukum yang terstruktur sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Hukum memiliki peranan yang sangat vital karena merupakan alat pengatur yang sah dalam negara hukum karena sebagaimana yang kita ketahui Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu, hukum memiliki sifat memaksa demi terwujudnya jaminan ketertiban, keadilan dan kepastian dalam masyarakat. Dengan demikian hukum menjadi pengatur dan penegak bagi masyarakat, atau dikenal dengan istilah *law is tool of social engineering*.

Pada masa transisi demokrasi, kehadiran Naskah Akademik menjadi penting. Hal ini ditegaskan oleh Ann dan Robert Siedman dalam bukunya Legislative Drafting for Democratic Social Change, bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan research and the concept paper menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Dengan demikian maka Naskah Akademik merupakan upaya untuk menjelaskan secara lebih terbuka kepada seluruh stake-holder tentang signifikansi kehadiran sebuah peraturan perundang-undangan.[1]

Bulan Februari sampai dengan awal Maret 2007, the Habibie Center (THC) bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation (HSF) Indonesia menyelenggarakan diskusi berseri mengenai kualitas undang-undang di Indonesia. Berdasarkan *executive summary* diskusi itu terdapat tujuh faktor yang mempengaruhi penurunan kualitas undang-undang di Indonesia yaitu kegagalan menempatkan pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dalam pembentukan undang-undang, ketidakjelasan politik perundang-undangan, dominasi kepentingan politik dalam pembentukan undang-undang, lemahnya sinkronisasi dan harmonisasi, terabaikannya Naskah Akademik dalam pembentukan undang-undang, lembaga pendukung dan risalah pembahasan rancangan undang-undang.

Dengan Naskah Akademik setidaknya suatu rancangan undang-undang (RUU) dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah terutama mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek atau arah pengaturan. Dalam proses penyusunan suatu RUU, Naskah Akademik merupakan potret atau peta

[1] Saldi Isra, 2018, Makalah: *Urgensi Naskah Akadermik*. Jakarta Hlm.2

tentang berbagai permasalahan yang ingin dipecahkan atau dicari solusi penyelesaiannya melalui undang-undang yang akan dibentuk dan disahkan nantinya.

Dalam hubungannya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), khususnya asas tujuan yang jelas (*het beginsel van duidelijke doelstelling*) dan asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*), serta asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), dapat dikatan bahwa penyusunan Naskah Akademik merupakan salah satu bentuk dari perwujudan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.[2]

Naskah Akademik adalah bagian penting dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebenarnya tidak semua jenis peraturan perundang-undangan mengharuskan adanya Naskah Akademik. Tetapi Naskah Akademik akan menjadi sebuah acuan untuk mengetahui arah penyusunan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa 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 atau kebutuhan hukum masyarakat.

Untuk mewujudkan pembentukan hukum tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan, diperlukan suatu tatanan tertib hukum untuk membuat peraturan tersebut. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah sebuah sistem, dimana didalamnya terdapat tahapan peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Tahapan yang dimaksud yaitu meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Tahap perencanaan merupakan langkah awal yang disepakati untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dimana salah satu bentuk kegiatan perencanaan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui adanya penyusunan mengenai

[2] Yuliandri, 2011, Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Cetakan Ketiga. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.6

Naskah akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat memenuhi tujuan dari pembentukannya sendiri, serta dapat dilaksanakan dengan baik. perkembangannya, pemakaian istilah Naskah Akademik peraturan perundang-undangan secara baku terdapat pada tahun 1994 dengan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, yang mana didalam menyatakan bahwa Naskah akademik Peraturan Perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan dibidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematik, holistik, dan futuristic.[3]

Sebelum keluarnya Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional muncul berbagai istilah, yaitu Naskah RancanganUndang-undang, Naskah Ilmiah Rancangan Undang-undang, Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademis Rancangan Undang-undang, dan *Academic Draft* Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.[4]

Pentingnya keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukkan peraturan perundang-undangan yang baik, hal ini dikarenakan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang masih dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap dalam mengatur setiap permasalahan. Disamping itu perubahan yang menjadi tujuan adanya Naskah Akademik adalah agar ruang publik menjadi terbuka dan masyarakat dapat mengeluarkan aspirasi atau pendapat dan apresiasi terhadap substansi atau isi pokok dari peraturan perundang-undangan yang akan dibuat tersebut.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, maka keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan terhadap pembuatan Undang-Undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 43 ayat (3) bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Sedangkan terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota masih bersifat kabur antara keharusan atau alternatif, hal ini dikarenakan hanya ada kata "disertai", tidak ada kata "harus disertai" sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 52 ayat (2) yaitu Rancangan Peraturan

[3] www.legalitas.org, *Dikutip Dalam Makalah Abdul Wahid, Penyusunan Naskah Akademik*, diakses tanggal 27 Agustus 2020
[4] *Ibid*

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

Menurut pendapat Hikmahanto Juwana, Naskah Akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, sperti apa yang menjadi permasalahan, apa yang seharusnya diatur, tentang kententuan yang hendak diatur harus realistis, infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan, melihat kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan. Sehingga dari jawaban-jawaban mengenai hal tersebut dapat dibahas dalam Naskah Akademik.[5]

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan diatas, maka adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah "Bagaimana Konsekuensi Hukum Terhadap Tidak Disertakannya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan?".

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah mengunakan metode penelitian normatif yaitu dengan mengananlisis dan mengklasifikasikan bahan hukum yang ada. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

C. Pembahasan

1. Unsur-unsur dan Landasan Dalam Naskah Akademik

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, Naskah Akademik merupakan kumpulan argumentasi yang memenuhi standar-standar akademik. Menurut Jimly Asshidiqie menyatakan sebagai suatu hasil kajian yang bersifat akademik, tentu Naskah Akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan, yaitu rasional, kritis, objektif, dan impersonal.[6] Karena itu, pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakanginya tentulah berisi ide-ide normatif yang menagndung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya. Dengan Naskah Akademik dapat dilihat bahwa setiap rancangan peraturan perundang-

[5] Himahanto Juwana, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU,* Departemen Hukum dan HAM, Hlm. 5

[6]Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Hlm. 223

undangan tidak disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Dalam praktik kebutuhan seperti ini menyebabkan sebuah undang-undang lebih sering diubah dalam waktu singkat.[7]

Dalam peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, Naskah Akademik sekurang-kurangnya memuat dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur, serta Rancangan Undang-Undang. Secara umum, Naskah akademik memuat urgensi, konsepsi landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan kedalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternative yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum.

Dalam Naskah Akademik, seharusnya memuat unsur-unsur sebagai berikut:[8]

a. Hasil iventarisasi hukum positif;
b. Hasil inventarisasi permasalahan hukum yang dihadapi;
c. Gagasan-gagasan tentang materi hukum yang akan dituangkan kedalam rancangan peraturan perundang-undangan;
d. Konsepsi landasan, alasan hukum dan prinsip yang akan digunakan;
e. Pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan kedalam bentuk pasal-pasal;
f. Gagasan awal naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang disusun secara sistematis, bab demi bab, pasal demin pasal, untuk mempermudah dan mempercepat penggarapan rancangan peraturan perundang-undangan dimaksud.

Berdasarkan PerMenkumham Nomor 1Tahun 2008, kerangka Naskah Akademik terdiri dari empat bagian, yaitu: pendahuluan, asas-asas yang digunakan dalam penyusunan norma, materi muatan RUU dan keterkaitannya dengan hukum positif, dan penutup. Khusus untuk bagian pendahuluan memuat: latar belakang pemikiran mengenai alasan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, yang mendasari pentingnya materi hukum yang bersangkutan segera diatur dengan peraturan perundang-undangan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaa, dan metode penelitian.

[7] Yuliandri Op.Cit., Hlm. 8
[8] Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Pada bagian latar belakang pemikiran diuraikan mengenai landasan dibuatnya Naskah Akademik, yaitu sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis, yakni memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukan UUD 1945;
b. Landasan sosiologis, yakni memuat tinjauan terhadap gejala-gejala sosial, ekonomi, politik yang berkembang dimasyarakat yang mendorong perlunya dibuat Naskah Akademik. Landasan/alasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis futuristic tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.
c. Landasan yuridis, yakni memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif). Yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan pada landasan yuridis adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada bagian identifikasi masalah seyogyanya memuat permasalahan apa saja yang akan dituangkan dalam ruang lingkup Naskah Akademik. Identifikasi masalah ini diperlukan untuk mengarahkan agar penelitian/kajian Naskah Akademik ini dapat menjelaskan pentingnya disusun suatu Naskah Akademik peraturan perundang-undangan tersebut. Indentifikasi masalah dapat dirumuskan dalam bentuk poin-poin pertanyaan atau deskripsi secara umum yang mencerminkan permasalahan yang mana yang harus diatasi dengan norma-norma dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Bagian tujuan dan kegunaan berisi mengenai uraian tentang maksud dan tujuan serta kegunaan penyusunan Naskah Akademik. Tujuan merupakan gambaran sasaran utama dibuatnya suatu Naskah Akademik Peraturan perundang-undnagan, yakni sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan peraturan perundang-undangan. Sementara kegunaan memuat pernyataan tentang manfaat disusunnya Naskah Akademik tersebut. Selain sebagai bahan masukan bagi pembuat rancangan peraturan perundang-undangan juga dapat berguna bagi pihak yang berkepentingan.

Selanjutnya yang terakhir yaitu Metode penelitian, yakni berisi uraian tentang metode penelitian yang akan digunakan dalam melakukan penelitian sebagai bahan penunjang penyusunan Naskah Akademik. Metode ini terdiri dari metode pendekatan dan metode analisis data. Metode penelitian di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris, dengan menggunakan data primer maupun sekunder.

Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder, baik yang berupa peraturan perundang-undangan, maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Sedangkan pendekatan yuridis empiris, dapat dilakukan dengan cara menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat. Data primer dapat diperoleh dengan cara pengamatan (observasi), diskusi, wawancara, mendengar pendapat nara sumber atau para ahli, menyebarkan kuesioner dan sebagainya. Namun pada umumnya yang sering digunakan adalah menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang utamanya menggunakan data sekunder, yang dianalisis secara kualitataif. Namun data primer juga sangat diperlukan untuk menunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder.

2. Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*Legal Drafting*)

A. Hamid S. Attamimi berpendapat yakni sperti halnya proses suatu kebijakan kenegaraan atau pemerintah pada umumnya, proses perundang-undangan juga meliputi berbagau tingkat penyelesaian seperti tingkatan persiapan, penetepan, pelaksanaan, penilaian, dan pemanduan kembali produk yang sudah jadi. Namun berbagai tingkatan proses perundang-undangan yang perlu dihayati dengan baik oleh seorang ahli perancangan perundang-undangan (*wetgeving sambtenaren* atau *wetgecingsjuristen*) ialah tingkatan persiapan dan tingkatan penetapannya.[9]

A. Hamid S. Attamimi juga menyatakan bahwa dalam tingkatan persiapan yang biasanya masih dalam taraf gagasan dan taraf penyusunan apa yang disebut dengan Naskah Akademik, seorang perancang perundang-undangan memerlukan pengetahun yang memadai tentang keadaan sosial budaya, sosial ekonomi, dan sosial politik masyarakat dan bangsanya. Hal ini diperlukan agar apabila pertauran perundang-undangan sudah ditetapkan dan diundangkan tidak terjadi

[9] A. Hamid S. Attamimi, 1993, *Ilmu Perundang-undangan (Gesetzgebungslehre) dan Teori Perundang-undangan (Gesetzgebungstheorie)*, Tatanan, Jakarta, Hlm.1

kesenjangan antara keabsahan berlakunya dan kemanfaatannya, daya gunanya, antara *validity* dan *efficacy*, antara *jurisdische gelding* dan *sosiologische gelding*.[10]

Kualitas materi undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan undang-undang. pemahaman terhadap kualitas adalah dapat diantisipasinya kemungkinan-kemungkinan suatu undang-undang terpaksa direvisi dalam jangka waktu yang relative pendek, daya berlaku yang terlalu lama atau berkelanjutan, sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, serta sinkronisasi antara norma di dalam undang-undang itu sendiri.

Dengan demikian diperlukan suatu perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui penyusunan Naskah Akademik dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkelanjutan. Seperti yang dinyatakan oleh Yuliandri, suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, bisa dinilai dari sudut pandang mencapai keberhasilan tujuan, pelaksanaan, dan penegakan hukumnya.[11]

Menurut Harry Alexander yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah merupakan naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. Bentuk dan isi naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistic futuristic dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat urgensi, konsepsi, landasan, dasar hukum, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telang dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan politik hukum yang digariskan.[12]

Pembuatan Naskah Akademik merupakan suatu upaya pendekatan secara menyeluruh dari sebuah rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang dijalankan melalui sebuah metode riset sebagai langkah awal untuk mengetahui realita kepentingan berbagai pihak, baik masyarakat ataupun pemerintah.

Perlunya pemahaman mengenai pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak dapat dipisahkan dari asas-asas pembentukan peraturan

[10] *Ibid.*, Hlm.2
[11] Yuliandri, *Op.Cit.*, Hlm.17
[12] Harry Alexander, 2004, *Panduan Perancangan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta, XSYS, solusindo, Hlm.120

perundang-undangan yang ada. Secara normatif dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang sekarang sudah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan Pasal 5 "Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembangaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanak; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan". Kemudian dalam Pasal 6 disebutkan "materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan".

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Untuk itu, dikaitkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, penyusunan Naskah Akademik merupakan salah satu bentuk perwujudan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Khususnya terkait dengan pelaksanaan asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, dan asas dapat dilaksanakan.[13] Di samping itu, keberadaan Naskah Akademik juga merupakan penerapan dari asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebab dalam penyusunan Naskah Akademik harus benar-benar memperhatikan secara tepat materi muatan yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Selanjutnya, Naskah Akademik harus pula menggambarkan asas yang dapat dilaksanakan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Melalui Naskah Akademik, kita dapat melihat penerapan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Peraturan perundang-undangan tentunya dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan diharapkan akan memberikan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[14]

Penyusunan Naskah Akademik yang baik dan berkualitas adalah penyusunan Naskah Akademik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Frasa "sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas

[13] *Ibid*., Hlm.18
[14] *Ibid*. Hlm.170

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah" memilik dua makna, yaitu materi muatan dan format Naskah Akademik sesuai dengan maksud dan tujuan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (syarat materiil Naskah Akademik), dan makna kedua yaitu prosedur, tata cara penyusunan Naskah Akademik dan penggunaan Naskah Akademik sesuai dengan yang diamanatkan oleh 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.[15]

Adapun yang menjadi syarat materiil suatu Naskah Akademik, yaitu:[16]

a. Permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut;
b. Permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Peraturan yaitu sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat;
c. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, pemebentukan peraturan perundang-undangan;
d. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan;
e. Kajian teoritis (asas dan prinsip terkait dengan penyusunan norma) dan praktek empiria (kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, dan permasalahan yang dihadapi masayarakat serta kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam undang-undang atau sebuah peraturan terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara).

Kemudian yang menjadi syarat formil suatu Naskah Akademik, yaitu:[17]

a. Syarat formil penyusunan berkaitan dengan aspek penunjang untuk menyususn Naskah Akademik, yaitu meliputi dua aspek pokok, yakni waktu yang tepat atau ideal untuk menyusun Naskah Akademik, dan adanya Tim Penyusun;

[15] Fadly Mk, *Sifat Hukum dan Implementasi Penyusunan Naskah Akademik Beradsarkan Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*. Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, Hlm. 37-38
[16] *Ibid.,* Hlm.38
[17] *Ibid.,* Hlm.39

b. Syarat formil penggunaan berkaitan dengan bagaimana mempergunakan Naskah Akademik yang telah disusun tadi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

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.[18]

Naskah Akademik merupakan pemaparan alasan-alasan, fakta-fakta, atau latar belakang masalah sehingga permasalahan tersebut dianggap penting untuk diselesaikan, maka dibuatlah suatu peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk menjawab permasalahan tersebut. Adapun aspek permasalahan yang perlu diperhatikan adalah meliputi aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Yang mana manfaatnya adalah untuk mengetahui secara pasti tentang mengenai perlunya pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, dan untuk mengetahui suatu perundangan tersebut dibutuhkan oleh masyarakat luas atau tidak.

Naskah Akademik sebagai tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertical dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintah).

Naskah Akademik dalam hal ini merupakan gambaran mengenai substansi, materi, dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Maka didalamnya akan dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, dan mempertimbangkan tentang norma hukum. Naskah akademik juga memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif mengenai permasalahan yang akan dibahas dalam Naskah Akademik. Dengan demikian Naskah Akademik diharapkan bisa digunakan sebagai instrumen penyaring, menjembatani dan sebagai upaya untuk meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pihak pembentuk peraturan perundang-undangan. Proses

[18]Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, Hlm. 31

pembuatan Naskah Akademik dilakukan dengan cara meneliti, manampung dan mengakomodasi secara ilmiah kebutuhan dan harapan masyarakat, sehingga masyarakat merasa memiliki dan menghayati peraturan perundang-undangan tersebut.

Dapat penulis simpulkan, Naskah Akademik dari suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda adalah merupakan gambaran yang memberikan penjelasan tentang berbagai hal yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang ingin dibentuk. Oleh karena itu dengan adanya Naskah Akademik dapat ditentukan apakan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk akan dapat melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan dimasyarakat. Melembagakan dan memformalkan nilai-nilai yang hidup dimasyarakat adalah pemebentukan peraturan perundang-undangan melalui proses *Bottom up*.

Proses seperti ini lah yang diinginkan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah hanya bertindak sebagai fasiliator. memformalkan nilai-nilai yang ada dimasyarakat, tidak memerlukan penegakan hukum secara ketat, karena mayoritas masyarakat telah menganut nilai-nilai yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum yang tegas lebih ditujukan untu masyarakat minoritas (yang terkena dampak langsung), sehingga mereka mau bertindak sesuai dengan apa yang dianut oleh masyarakat mayoritas. Kemudian proses *Bottom up* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan Naskah Akademik. Karena Naskah Akademik memiliki arti penting untuk menjabarkan nilai-nilai masyarakat dari hasil kajian dan penelitian yang dilakukan oleh Penyusun Naskah Akademik.

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.[19]

Beberapa aspek yang berkaitan dengan penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang, sebagai salah satu langkah yang dapat digunakan untuk mendukung perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan berkelanjutan. Dalam sebuah naskah akademik setidaknya harus mampu menelaah tiga permasalahan, yaitu langkah dalam pembentukan

[19] *Ibid.,* 32

peraturan perundang-undangan, pertama, menjawab pertanyaan mengapa diperlukan undang-undang baru, kedua, lingkup materi kandungan dan komponen utama undang-undang, dan ketiga, proses yang akan digunakan untuk menyusun dan mengesahkan undang-undang.[20] Banyak aspek yang perlu dikaji dalam menyusun naskah akademik, salah satunya ialah harus dilakukannya 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 infersonal. Karena itu, pertimbangan pertimbangan yang melatarbelakanginya berupa 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.[21]

Pemahaman mengenai substansi dari naskah akademik, dapat diketahui pondasi ilmiah yang mendasari dibentuknya suatu rancangan undang-undang, yang selanjutnya akan diajukan dan dibahas di DPR. Melalui naskah akademik ini dapat dilihat bahwa setiap rancangan undang-undang tidak disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Bagaimanapun pembentukan suatu undangundang menyangkut kepentingan rakyat banyak. Apalagi, undang-undang dimaksud akan menjadi norma hukum yang mengikat secara umum.[22]

Penyusunan Naskah Akademik didahului dengan pelaksanaan penelitian yang mendalam dan komprehensif, yang tentunya membutuhkan dukungan pembiayaan besar, serta ketersediaan waktu yang relatif lama. Akan tetapi tidak tepat ketika faktor dana dan waktu dijadikan alasan tidak dilakukan kajian dan penelitian, untuk mencapai tujuan undang-undang yang berkualitas dan sesuai dengan yang diharapkan. Dilihat dari substansinya, suatu naskah akademik memuat beberapa hal penting yakni:[23]

a. Tujuan dibuatnya rancangan undangundang;
b. Pembahasan tentang apa yang akan diatur;
c. Memperhatikan faktor berjalannya undang-undang;

[20] Kementerian PPN, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia, dan *Coustral Resources Managemen Project*/Mitra Pesisir, 2005, *Materi Acuan Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*. Jakarta, Hlm. 170-171

[21] Himahanto Juwanda, *Op.Cit*., Hlm 173

[22] Ibid. Hlm 173

[23] Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

d. Rujukan.

Terdapat hal yang harus diuraikan secara tepat dan tajam mengenai apa yang akan menjadi materi muatan dalam undang-undang. Pada bagian substansi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu sebagai berikut:[24]

a. Bagian substansi, merupakan pemetaan tentang apa yang diatur. Untuk keperluan pengisian bagian ini, penyusunan naskah akademik harus berkonsultasi secara intens dengan pihakpihak yang sangat tahu tentang apa yang akan diatur;
b. Uraian substansi sangat penting karena akan memberi informasi, pengetahuan dan perspektif bagi pengambil kebijakan tentang apa yang akan diatur;
c. Bagian substansi juga penting bagi perancang (*drafter)* mengingat perancang harus tahu apa yang akan diatur sebelum diterjemahkan ke dalamkalimat hukum. Tanpa uraian yang mendalam, maka sangat sulit bagi perancang untuk memahami tujuan dan menterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Naskah Akademik menjadi rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Naskah akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan RUU yang akan dibuat, yaitu sebagai berikut:[25]

a. Mengambil undang-undang dari Luar Negeri yang mirip dengan RUU yang akan dibuat;
b. Dengan merujuk pada model law yang kerap dibuat oleh organisasi internasional;
c. Berbagai perjanjian internasional yang belum diikuti oleh Indonesia.

Peraturan perundang-undangan maupun konvensi internasional terkait dengan penyusunan undang-undang yang nantinya dijelaskan dalam Naskah Akademik, bertujuan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih (duplikasi) peraturan dan/atau ketidak konsistenan terhadap undang-undang yang lain baik secara horizontal maupun vertikal. Dapat juga dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan suatu langkah penting dalam proses legilasi yaitu Naskah Akademik berperan sebagai "*quality control*" yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Dimana Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan suatu pembuatan undang-undang yang baru, termasuk tujuan dan isinya.[26]

[24] Himahanto Juwanda, *Op.Cit.,* Hlm. 175
[25] *Ibid.,* Hlm. 178
[26] Yuliandri, 2007, *Op.Cit.,* 178

Kemudian Naskah Akademik merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Keberadaan Naskah Akademik pembentukan peraturan perundang-undangan juga bberfungsi dalam memberi arah terhadap para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan kedalam kalimat hukum[27]

Jazim Hamidi, menyatakan bahwa pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu sebagai berikut:[28]

a. Menjaring pengetahuan pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik;
b. Menjamin perda sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggungjawab (*sense of responsibility*), akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut;
c. Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*) dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.

Dalam prakteknya setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik dalam penyusunan suatu raperda saat ini dimaknai beragam oleh masing-masing pemerintah daerah. Naskah Akademik oleh sebagian pemerinta daerah dijadikan sebagai keharusan dalam pengajuan rapeda kepada DPRD maupun sebaliknya oleh DPRD kepada pemerintah daerah. Disisi lain bagi sebagian pemerintah daerah Naskah Akademik dianggap bukan suatu keharusan yang harus disertakan dalam penyusunan raperda.

Namun peraturan perundangan yang baik dan sesuai ketentuan adalah dengan adanya Naskah Akademik, seperti yang dinyatakan oleh Rudianto, bahwa Naskah Akademik merupakan suatu hal yang penting yang memiliki makna sebagai berikut:[29]

---

[27] Himahanto juwanda, Op.Cit., Hlm. 179

[28] Jazim Hamidi, dkk, 2011, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Pretasi Pustaka Publisher, Jakarta, Hlm.52.

[29]http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files, dikutip dari makalah Rusdianto, *Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,* diakses tanggal 28 Agustus 2020.

a. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;
b. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan pertauran perundang-undangan;
c. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang;
d. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan disetiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait;
e. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan pemrakarsa untuk disampaikan kepada DPR.

Kemudian dapat penulis tarik kesimpulan bahwa pentingnya keberadaan Naskah Akademik adalah terletak pada peraturan perundang-undangan yang dihasilkan yaitu dapat berlaku secara efektif dimasyarakat saat diberlakukannya undnag-undang tersebut. Dan mampu menampung segala aspirasi yang ada di dalam masyarakat serta tanggap dalam menghadapi permasalahan yang ada, kemudian mampu memberikan perlindungan terhadap hakdan kewajiban masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Konsekuensi Hukum Tidak disertakannya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

Menurut Ann Robert, Bob Seidman dan Naslin Abeysekere, untuk memperkuat justifikasi terhadap subsatansi rancangan peraturan perundangan, perancang membutuhkan suatu laporan penelitian, karena tiga alasan. Alasan pertama yaitu, laporan penelitian yang *adequate* akan memberikan pembenaran bagi proses pembentukan kebijakan yang sedang berlangsung. Alasan kedua, laporan penelitian atau Naskah Akademik juga berfungsi sebagai peta yang akan memandu perancang (*drafter*) dalam menghimpun dan mensistematisir kernagka besar kebijakan yang akan diterapkan berdasarkan kondisi yang tersedia. Dan alasan ketiga yaitu kehadiran Naskah

Akademik juga akan memastikan bahwa perancang akan menyusun serangkaian norma yang tersusun secara logis.[30]

Rumusan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang sekarang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 merujuk pada ketentuan Pasal 43 ayat (3) yang menyebutkan "Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik". Selanjutnya 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 penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Meskipun tidak ada kewajiban khusus untuk semua jenis peraturan perundang-undangan untuk menyertakan suatu Naskah Akademik. Namun akan ada konsekuensi yang muncul ketika Naskah Akademik tersebut diabaikan. Dimana konsekuensi ini pernah disinggung dalam putusan Mahkamah Agung No.49P/HUM/2017 Tanggal 2 Oktober 2017, yang mana Majelis Hakim mengatakan bahwa Naskah Akademik akan menghasilkan suatu Perundang-undangan yang baik. Ada dua hal yang menopang argumentasi ini. pertama, Naskah Akademik memuat kondisi hukum yang ada atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Kedua, Naskah Akademik memuat keterkaitan peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, status peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga Naskah Akademik mampu mencegah tumpang tindih peraturan.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan bagaian dari tahapan yang harus dilaksanakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga proses pembentukan peraturan tersebut mempunyai nilai yang tinggi untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Namun jika tahap-tahap tersebut sebagian ada yang ditinggalkan, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut akan memperoleh nilai yang rendah untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Jadi, ditempuhnya suatu prosedur dengan benar adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada negara demokrasi.

[30] Aan Robert, B. Siedman dan Naslin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, Terjemahan Dari *Legislative Drafting For Democratic Social Change*, Proyek Elips, Jakarta. Hlm.46

Menurut ketentuan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR tersebut dapat berasal dari DPD. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Ketentuan mengenai adanya keharusan suatu rancangan undang-undang disertai dengan Naskah Akademik tersebut, tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tetapi cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Menyangkut pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, dalam Pasal 56 dan 57 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Tetapi dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Kemudian Pasal 57 menekankan bahwa Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik yang diatur dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Sebelum 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 yaitu: pertama, Rancangan yang bersifat akademik atau biasa disebut Naskah Akademik; kedua, Rancangan yang bersifat politik yang dapat disebut dengan naskah politik. Rancangan ini baru menginkat secara politik bagi pihak-pihak yang terlihat dalam proses pembahasannya; dan ketiga, Rancangan yang sudah bernilai yuridis yang dapat dinamakan sebagai Naskah Yuridis.[31]

[31] Jimly Asshidiqie, *Op.Cit.*, Hlm.224

Dari segi bentuk dan isinya, rancangan undang-undang sebagai Naskah Akademik berbeda dengan rancangan undang-undang yang sudah resmi. Bentuknya tidak harus sama dengan bentuk atau format rancangan peraturan perundang-undangan yang sudah resmi dibahas di DPR. Perumusan norma hukum yang menjadi isinya juga masih dilengkapi argumentasi dan data-data pendukung. Adapula yang masih ditulis dengan catatan kaki atau *footnote* tertentu seperti kebiasaan dalam penulisan makalah ilmiah.[32]

Dalam hal terjadi beragam pendapat mengenai suatu permasalahan, maka rancangan Naskah Akademik harus menawarkan alternative rumusan normatif secara apa adanya, sehingga cara perumusannya belum bersifat final dan secara mutlak akan menawarkan satu jalan keluar saja.oleh karena itu adanya rancangan Naskah Akademik dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting untuk memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usul rancangan seetiap undang-undang yang akan diajukan adan dibahas di DPR.

Penyusunan Naskah Akademik berdasarkan Perpres No.68 Tahun 2005 tidak merupakan keharusan, karena tidak ada akibat hukum kalau tidak ada Naskah Akademik tersebut. Namun berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008, Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pengajuan usul Prolegnas RUU Prioritas Tahunan Pemerntah.

Dalam prakteknya seringkali Naskah Akademik muncul setelah proses pembahasan peraturan perundang-undangan selesai dilaksanakan. Dalam hal ini perlu dipertegas bahwa Naskah Akademik merupakan keharusan untuk mengusulkan perlunya peraturan perundang-undangan baru atau perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Hal ini dimaksudkan agar ada konsekuensi hukum jika suatu rancangan peraturan perundang-undangan tidak disertai dengan Naskah Akademik.

Secara normatif memang tidak ada keharusan bahwa persiapan rancangan peraturan perundang-undangan harus disertai dengan Naskah Akademik. Misalnya, Pasal 5 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 (Perpres No 68/2005) hanya menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang

[32] *Ibid.,* Hlm.244

akan diatur dalam RUU. Kemudian, penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik sekurang-kurangnya memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis tentang pokok dan lingkup materi yang akan diatur.

Dengan penegasan Naskah Akademik sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, Keputusan Nomor; G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 menyatakan: "Gagasan pengaturan suatu materi peraturan perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat : urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke 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 telah digariskan".

Tinjauan secara holistik bahwa Naskah Akademik juga menjadi cara untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Maria Farida mengemukakan bahwa sinkroninasi dan harmonisasi merupakan upaya untuk menyelaraskan dan menyesuaikan antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang bersifat horizontal atau bersifat vertikal. Dengan pengertian itu, Naskah Akademik merupakan strategis untuk mencegah terjadinya peraturan yang tidak sinkron dan tidak harmonis.

Ketentuan dalam Pasal 43, Pasal 48 dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,yang mengharuskan adanya Naskah Akademik dalam setiap rancangan peraturan perundang-undangan, baik yang berasal dari inisiatif DPR, DPD maupun Presiden. Maka terhadap Rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak menggunakan Naskah Akademik merupakan suatu pelanggaran dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena tidak melalui prosedur atau tahapan sebagaimana mestinya. Konsekuensi dari semua itu, sebagaimana asas yang berlaku dalam ilmu hukum bahwa suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan adalah batal demi hukum. Oleh karena itu, terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik, maka

dapat dianggap cacat secara procedural jika rancangan tersebut ditetapkan menjadi suatu produk perundang-undangan.

Tanpa adanya Naskah akademik, maka DPR sebenarnya bisa menolak RUU yang diajukan oleh Presiden atau pemerintah karena tidak disertai dengan Naskah Akademik. Sebaliknya demikian jugan dengan RUU yang diajukan oleh DPR/DPD, presiden atau pemerintah dapat menolak RUU tersebut. Meskipun kenyatannya sampai saat ini tidak ada atau belum ada Undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena RUU yang tidak memiliki Naskah Akademik.

Adapun alasan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan suatu undang-undang tidak dapat dilaksanakan saat proses penyusunan dan perencanaan tidak dilakukan dengan kajian mendalam, yaitu: pertama, hal ini dapat terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan dari elit politik, negara asing, maupun lembaga keuangan internasional. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan dianggap sebagai komoditas, elit politik dapat menentukan agar suatu peraturan perundang-undangan dibuat, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang sebanding dengan negara industri. Sementara negara asing ataupun lembaga keuangan Internasional dapat meminta untuk membuat peraturan perundang-undangan tertentu sebagai syarat mendapatkan pinjaman atau hibah luar negeri.

Kedua, 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 yang penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan dari negara lain yang notabene memiliki infrastruktur hukum yang jauh berbeda dengan Indonesia.[33]

Untuk menjawab setiap permasalahan yang timbul dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka diperlukan suatu Naskah Akademik. Namun ketika Naskah Akademik ini diabaikan, maka akan menimbulkan beberapa konsekuensi, yaitu sebagai berikut:

a. Peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik yaitu rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden dapat ditolak oleh DPR, dan Presiden bisa menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR. Dimana tanpa adanya Naskah Akademik

[33] Hikmawanto Juwana, *Op.Cit.*, Hlm.176-177

maka suatu rancangan peraturan dianggap cacat secara prosedural, karena dilakukan tidak sesuai dengan tahapan atau persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Dengan adanya Naskah akademik antara lain adalah ingin menjawab permasalahan yang telah diidentifikasikan sebelumnya. Sehingga tanpa adanya Naskah Akademik perumusan masalah yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta bermasyarakat, dan cara-cara mengatasi permasalahan yang ada menjadi tidak akurat;
c. Permasalahan yang dihadapi sebagai alasan pembentukan rancangan peraturan sebagai dasar hukum penyelesaian masalah atau solusi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat menjadi sesuatu yang tidak lengkap;
d. Tanpa adanya Naskah Akademik maka perumusan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peraturan menjadi tidak komprehensif. Landasan filosofis adalah pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia. Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan yuridis menggambarkan bahwa peraturan dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang ada, aturan yang akan dirubah, atau peraturan yang akan dicabut;
e. Tanpa adanya Naskah Akademik, maka perumusan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pemgaturan dalam rancangan peraturan menjadi tidak komprehensif. Dimana Naskah Akademik berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan. Materi muatan tersebut sekurang-kurangnya meliputi ketentuan umum, materi yang akan diatur, ketentuan sanksi, dan ketentuan peralihan.

Paul Scholten dalam Satjipto Rahardjo, menyatakan 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. Sifat keterbukaan tersebut berkaitan pula dengan panafsiran hukum.[34]

Peraturan perundang-undangan menjadi salah satu sumber hukum di Indonesia, bahkan menjadi sumber utama. Oleh karena itu, substansi dan redaksi peraturan perundang-undangan

[34] Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, Hlm.33

perlu dibuat secara professional agar dapat terhindar dari cacat hukum. Dalam kaitanya dengan sumber hukum positif, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa dalam negara hukum modern sudah sewajarnya jika peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) dipakai sebagai sandaran untuk melaksanakan suatu negara dan merubah masyarakat (*social engineering*).[35]

Dari uraian-urain diatas Naskah Akademik ketika dipahami prosesnya, maka sudah menjadi ketentuan bahwa Naskah Akademik adalh suatu kajian awal yang sudah menjadi kewajiban untuk dibuat sebelum suatu peraturan perundang-undangan akan dibuat dan disahkan. Dimana Naskah Akademik sebagai parameter uji materi ilmiah terhadap suatu proses dan implikasi terhadap suatu wujud hukum yang akan dibuat.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Fungsi Naskah Akademik dalam pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan adalah sebagai landasan yang bersifat akademis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan politik hukum yang bsesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Naskah Akademik merupakan satu kesatuan dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan, sehingga secara isi atau substansi harus ada kesesuai antara Naskah Akademik dengan rancangan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam pasal-pasal. Secara substansi rancangan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

Adapun konsekuensi dari peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik yaitu rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden dapat ditolak oleh DPR, dan Presiden bisa menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR. Kemudian tanpa adanya Naskah Akademik maka suatu rancangan peraturan dianggap cacat secara procedural, karena dilakukan tidak sesuai dengan tahapan atau persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun masalah lain yang muncul sebagai kosekuensinya yaitu perumusan masalah yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta bermasyarakat, dan cara-cara mengatasi permasalahan yang ada menjadi tidak akurat, tanpa adanya Naskah Akademik maka perumusan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan peraturan menjadi tidak komprehensif, dan tanpa adanya Naskah Akademik, maka

[35] *Ibid.,* Hlm.33

perumusan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pemgaturan dalam rancangan peraturan menjadi tidak komprehensif.

2. Saran

Adapun yang menjadi saran penulis dalam penulisan ini yaitu, agar permasalahan-permasalahan yang terjadi tidak terulang kembali maka hendaknya dalam setiap rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan pengkajian secara akademis. Dan diatur lebih tegas lagi dalam suatu undang-undang mengenai pemberlakuan suatu Naskah Akademik dalam rancangan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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.

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundangundangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundangundangan.

Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Aan Robert, B. Siedman dan Naslin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, Terjemahan Dari *Legislative Drafting For Democratic Social Change*, Proyek Elips, Jakarta.

Alexander, Harry, 2004, *Panduan Perancangan Undang-Undang Di Indonesia*, XSYS, solusindo, Jakarta.

Asshidiqie, Jimly 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, *Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta.

Fadly Mk, *Sifat Hukum dan Implementasi Penyusunan Naskah Akademik Beradsarkan Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*. Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.

Hamidi, jazim, dkk, 2011, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Pretasi Pustaka Publisher, Jakarta.

Juwana, Himahanto, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU,* Departemen Hukum dan HAM.

Putra Kurnia, Mahendra dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

Rahardjo, Satjipto. 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung,

S. Attamimi, A. Hamid 1993, *Ilmu Perundang-undangan (Gesetzgebungslehre) dan Teori Perundang-undangan (Gesetzgebungscheorie)*, Tatanan, Jakarta.

Yuliandri, 2011, Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Cetakan Ketiga. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Saldi Isra, Saldi, 2018, Makalah: *Urgensi Naskah Akadermik*. Jakarta.

www.legalitas.org, *Dikutip Dalam Makalah Abdul Wahid*, *Penyusunan Naskah Akademik*, diakses tanggal 27 Agustus 2020.

http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files, dikutip dari makalah Rusdianto, *Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, diakses tanggal 28 Agustus 2020.

Kementerian PPN, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia, dan *Coustral Resources Managemen Project*/Mitra Pesisir, 2005, *Materi Acuan Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*. Jakarta.