



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 3 Nomor 3 Tahun 2023 Page 7385-7400

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Kedudukan dan Kegunaan Naskah Akademik dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah

Annisa Pratiwi^{1✉}, Andika Purnama², Dhiky Bryan Harpinansah³, Mila Nova Angle
Rodearni Boru Purba⁴, Rihan Ali Vareza⁵

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Labuhanbatu

Email : annisa.prtwww@gmail.com^{1✉}

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memahami tentang kedudukan dan kegunaan Naskah Akademik dalam perencanaan perundang-undangan daerah. Peneliti menerapkan jenis penelitian normatif dengan metode pendekatan yang bertujuan untuk melaksanakan pengkajian terhadap masalah utama berupa pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Dalam pembentukan perundang-undangan keberadaan Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai naskah awal dari rancangan perundang-undangan dan peraturan daerah, memformalkan fenomena di dalam masyarakat. Sehingga dapat diperjelas bahwa pembentukan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem sering mengalami perubahan. Jenis dan hierarki di dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termaktub di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang memisahkan antara jenis dan hierarki di dalam Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Naskah Akademik merupakan sumber rujukan perbandingan dan sumber rujukan dalam kegiatan perencanaan pembentukan Perda di wilayah Kabupaten/ Kota. Hal demikian ini dikarenakan bahwa sebagian dari hasil penelitian ilmiah yang bisa dipertanggungjawabkan. Adapun fungsi dari Naskah Akademik yaitu untuk melahirkan Perda dengan kualitas yang baik. Naskah Akademik tidak hanya menjadi bagian dari partisipasi masyarakat, dimana partisipasi tersebut tidak mampu diakomodir dalam pembentukan Perda terkait. Naskah Akademik mengakomodir pihak PDRD dalam mengikat naskah ilmiah, berbagai pihak yang dianggap kompeten dalam proses pembentukan Naskah Akademik umumnya berasal dari kalangan akademisi.

Kata Kunci: *Kedudukan dan Kegunaan, Naskah Akademik, Peraturan Daerah.*

Abstract

This study aims to understand the position and use of Academic Papers in regional legislation planning. Researchers apply this type of normative research with an approach method that aims to carry out an assessment of the main problem in the form of a statutory approach and a conceptual approach. In the formation of legislation, the existence of Academic Papers can be used as the initial draft of regional legislation and regulations drafts, formalizing phenomena in society. So that it can be clarified that the formation of legislation relating to the system often changes. Types and hierarchies in laws and regulations as stipulated in Law Number 12 of 2011 which separates types and hierarchies in Provincial and Regency/City Perda. Academic Manuscripts are a source of reference for comparison and a source of reference in planning activities for the formation of regional regulations in districts/cities. This is because some of the results of scientific research can be accounted for. The function of the Academic Manuscript is to produce good quality Regional Regulations. Academic papers are not only part of community participation, where this participation cannot be accommodated in the formation of related regional regulations. Academic Manuscripts accommodate PDRD parties in binding scientific manuscripts, various parties who are considered competent in the process of forming Academic Manuscripts generally come from academics.

Keywords: Position and Use, Academic Manuscripts, Regional Regulations.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara hukum aspek seluruh aspek kehidupannya berhubungan dengan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan yang merujuk pada penjelasan dalam sistem hukum nasional. Status yang dimiliki sebagai Negara hukum diwujudkan dengan hukum secara tertulis khususnya regulasi perundang-undangan. Untuk mewujudkannya, maka dibutuhkan tatanan yang sifatnya tertib. Pembentukan regulasi perundang-undangan memuat berbagai tahapan yang terjalin dalam rangkaian yang saling terkat. Adapun tahapan yang dimaksud meliputi: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan serta penyebarluasan.

Akan tetapi fakta yang selama ini ada diketahui bahwa produk regulasi Perundang-undangan yang dirancang oleh instansi legislatif di tingkat pusat dan juga daerah belum selaras dengan beberapa asas yang semestinya sehingga peraturan tersebut tidak dilakukan secara tertib oleh masyarakat. Hal ini dapat ditinjau dari pokok regulasi perundang-undangan tersebut. hanya sedikit yang mempunyai masa berlaku dengan jangka waktu yang lama karena kerap kali berubah, diganti, dicabut kemudian digantikan dengan aturan yang baru. Perda di wilayah Provinsi dan Kabupaten/ Kota selalu mengalami perubahan atau bahkan dibatalkan oleh pihak pusat yaitu Menteri dalam Negeri tepatnya di Era Reformasi. Contohnya yaitu pada tahun 2002–2009 dimana terdapat 1408 Perda yang

dibatalkan dengan rincian sebagai berikut: Tahun 2002 terdapat 19 aturan dibatalkan, kemudian pada tahun 2005 terdapat 126 aturan dibatalkan, 2006 terdapat 114 aturan dibatalkan, 2007 terdapat 173 aturan dibatalkan, 2008 terdapat 229 aturan dibatalkan hingga pada tahun 2009 mengalami peningkatan secara signifikan menjadi 406 aturan. Adapun alasan hal ini dapat terjadi karena lemahnya sisi perencanaan ketika membentuk aturan perundang-undangan. Hal ini sepatutnya mendapatkan perhatian lebih supaya Indonesia menjadi semakin aspiratif dan responsif dengan keadaan yang saat ini dihadapi oleh masyarakat ataupun perkembangan di masa depan.

Tahapan perencanaan menjadi proses yang paling utama untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik ataupun menjadi proses untuk mengkonstruksikan sebuah fondasi. Dalam Pasal 1 Angka (11) undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa keberadaan Naskah Akademik yaitu bersumber dari pengkajian hukum dan penelitian lainnya terhadap masalah tertentu yang mampu dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang mengkaji tentang pengaturan RUU atau Perda yang kemudian dapat dijadikan sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah dan kebutuhan hukum bagi masyarakat secara luas. Merujuk pada penjabaran tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai argumentasi pada saat merancang RUU dan Perda.

Setelah UU Nomor 12 Tahun 2011 berhasil diterbitkan, maka keberadaan Naskah Akademik menjadi sebuah keharusan seperti yang termaktuh dalam Pasal (43) Ayat 3 bahwasannya RUU yang berasal dari presiden, DPR dan DPRD harus dilengkapi dengan Naskah Akademik. Disamping itu, proses pembentukan Perda masih bersifat kabur yaitu antara keharusan karena hanya menuliskan kata disertai; sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal (56) Ayat 2 terkait Rancangan RUU atau Perda baik Provinsi maupun Kabupaten/ kota pasal 1 yang diikuti dengan keterangan dan/ atau Naskah Akademik. Tentu saja, hal ini dapat menimbulkan keraguan terkait kedudukan serta urgensi dari Naskah Akademik dalam menyusun rancangan Perda. Akan lebih baik ayat tersebut menjelaskan "disertai Naskah Akademik" tanpa diikuti kdengan keterangan dan/ atau yang bermakna ganda, padahal di ayat ke 3 dinyatakan bahwa jenis rancangan Perda yang hanya disertai dengan penjelasan saja tanpa Naskah Akademik. Ketentuan diatas mempunyai makna bahwa Naskah Akademik berkedudukan setara dengan Rancangan Perda, padahal Naskah Akademik berisikan sebuah naskah yang berasal dari proses pengkajian terhadap hukum, sementara keterangan belum tentu didapatkan dari pengkajian hukum sehingga sangat wajar apabila dalam menyusun rancangan Perda lebih mengutamakan keterangan saja dibandingkan dengan mengkaji Naskah Akademik.

Setelah Naskah Akademik dari RUU dan Perda berhasil disusun, selanjutnya akan

dilakukan pembahasan bersama DPR atau DPRD. Hasil kajian tersebut sering kali tidak menjadi hal bernilai signifikan. Justru yang diutamakan yaitu pertimbangan politik yang dijadikan sebagai dasar dalam menentukan keputusan terhadap suara mayoritas yang disertai dengan sejumlah kepentingan politik dan bersifat mengabaikan makna sesungguhnya yang ingin dicapai.

Rumusan Permasalahan

1. Bagaimanakah kedudukan dan pembentukan Perda Kabupaten/Kota?
2. Apakah urgensi Naskah Akademik dalam proses pembentukan Perda Kabupaten/ Kota?

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan

Penelitian ini menerapkan metode yuridis normatif. Dalam hal ini, Dworkin menyebut metode ini sebagai penelitian doctrinal dimana penelitian yang bertujuan untuk menganalisis hukum yang termuat di dalam buku. Bahan utama di dalam model penelitian ini yaitu kepustakaan dan studi dokumen.

2. Metode Pengumpulan Data

Untuk menghimpun data, peneliti menerapkan metode studi kepustakaan dengan melaksanakan studi dokumen di perpustakaan baik pribadi maupun kampus hingga perpustakaan Kejaksaan Negeri Labuhanbatu.

3. Teknik Analisis Data

Data hukum yang dihimpun akan dikategorisasi kedalam bagian-bagiannya sendiri. Data yang sebelumnya dihasilkan akan dianalisis secara kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Proses dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Perundang-undangan berisi materi-materi yang harus diselaraskan dengan jenis, hierarki dan juga fungsi. Diketahui bahwa dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa proses penentuan materi termaktub dalam Pasal 6 Ayat 1 yang menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan harus mampu mencerminkan sejumlah asas penting, diantaranya:

- a. pengayoman;
- b. kebangsaan;
- c. kemanusiaan;
- d. kekurangan;
- e. kesusantaraan;

- f. keadilan;
- g. bhineka tunggal ika;
- h. kesamaan dalam segi kedudukan;
- i. ketertiban;
- j. kepastian hukum;
- k. keseimbangan, keselarasan dan keserasian.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa dalam proses pembentukan Perda terdapat materi-materi Perda. Akan tetapi, dalam aturan tersebut tidak menjelaskan perbedaan redaksi dengan ketentuan bahwa tahap awal dimulai dengan kegiatan perencanaan yang memuat rancangan, konsepsi awal Perda Kabupaten/Kota. UU No 32 Perda berasal dari Gubernur, Bupati dan DPRD. Pasal 140 Ayat 1.

Tahapan awal dimulai dari perencanaan. Perencanaan memuat rancangan dan konsepsi awal Perda Kabupaten/Kota. UU No 32 Perda berasal dari Gubernur, Bupati dan DPRD. Ketentuan ini berlandaskan pada UU Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak membedakan antara Perda Provinsi dan Kabupaten/ Kota dari Bupati dan DPRD yang bertolak belakang terhadap ketentuan dalam UU terkait. Jazim Hamidi, dkk mengasumsikan sebanyak enam tahapan dalam membentuk Perda, yang meliputi: Perencanaan, Perancangan, Pembahasan, Pengundangan dan Sosialisasi serta Pengevaluasian.

1. Tahap Perencanaan

Tahapan ini dituangkan di dalam program legislasi yang mana diketahui bahwa pembentukan UU dikenal dengan program Legislati Rasional. Selanjutnya, dalam Pembentukan Perda dikenal dengan Program Legislati Daerah baik Provinsi atau Kabupaten/Kota. Program-program dijadikan sebagai instrument dalam proses perencanaan dengan tujuan untuk membentuk Perda yang dirancang secara terpadu, berencana serta sistematis.

2. Tahap Perancangan

a. Perumusan

1. pada saat RanPerda dirumuskan harus berpedoman pada Naskah Akademik
2. Hasil yang diperoleh melalui Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai kajian di dalam rapat konsultasi.
3. Pembahasan dalam kegiatan rapat konsultasi bertujuan untuk menetapkan konsep RanPerda yang disusun secara holistik.

- b. Membentuk tim asistensi yang bertujuan untuk membentuk rancangan materi RanPerda lalu melaporkannya kepada Kepala Daerah yang berkaitan dengan masalah yang sedang dihadapi.

- c. Konsultasi RanPerda dilakukan bersamaan dengan berbagai pihak terkait. bersama dengan berbagai pihak terkait
 - d. Aturan RanPerda disetujui oleh setiap Kepala Daerah.
3. Tahap Pembahasan

Dalam tahapan ini, RanPerda dikaji oleh Gubernur, Bupati dan DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Seperti yang diketahui, bahwa RanPerda bersumber dari DPRD maupun inisiatif Kepala Daerah. Adapun proses pembahasan ini berlangsung beberapa kali yaitu Rapat Paripurna I, II, III dan IV dengan agenda masing-masing. Adapun penjelasan dari masing-masing rapat sebagai berikut:

a. Rapat Paripurna I

Jika RanPerda berasal dari DPRD. Oleh karena itu, agenda dijelaskan oleh DPRD terhadap RanPerda terkait. Sementara itu, jika RanPerda berasal dari usulan Kepala Daerah, maka agenda dijelaskan oleh Kepala Daerah terhadap RanPerda yang saat ini diusulkan.

b. Rapat Paripurna II

Agenda dalam rapat ini menyatakan tanggapan kepala daerah terhadap RanPerda yang berasal dari DPRD ataupun pandangan umum dari seluruh fraksi DPRD terhadap RanPerda usulan inisiatif Kepala Daerah terhadap pandangan umum oleh masing-masing fraksinya.

c. Rapat Paripurna III

Rapat ini memuat agenda seperti dibawah ini: 1) pembahasan RanPerda dalam gabungan dari panitia khusus bersama dengan kepala daerah, 2) pembahasan RanPerda yang bersifat internal di dalam komisi ataupun panitia khusus.

d. Rapat Paripurna IV

Rapat ini memuat beberapa agenda penting, yaitu: 1) dibahas di dalam rapat yang sebelumnya. 2) Pandangan akhir dari masing-masing fraksi DPRD. 3) Proses penetapan keputusan dilakukan oleh DPRD. Serta, 4) Sambutan disampaikan oleh gubernur dan bupati selaku Kepala Daerah.

4. Tahap Pengundangan

Perda yang telah ditetapkan akan diundangkan lalu diposisikan di lembaran daerah. Kemudian, penjelasan Perda dicatat dalam lembaran tambahan oleh Sekretaris Daerah.

5. Tahap Sosialisasi

Meskipun Perda telah diundangkan, akan tetapi hal ini tidak dapat dijadikan sebagai alasan untuk menjelaskan bahwa masyarakat sudah memahami eksistensi Perda terkait. Oleh sebab itu, Perda yang telah disahkan harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat luas.

6. Tahap Evaluasi

Untuk memahami tentang sejauh manakah pengaruh Perda yang sudah diundangkan, maka harus dilakukan evaluasi. Dengan tahapan ini, nantinya akan diketahui apasaja kelebihan maupun kelemahan Perda tersebut sehingga dapat digunakan dalam menetapkan berbagai kebijakan, contohnya apakah Perda sudah direvisi. Masing-masing tahapan dijelaskan oleh Jazim Hamidi, dkk yang bertentangan dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 yang mengulang tentang pembentukan UU, dan tergolong mengusul akan pentingnya keberadaan Naskah Akademik dimasukkan menjadi bagian dalam kegiatan pembentukan peraturan UU.

Dari penjelasan tersebut, maka dapat dipahami bahwa Naskah Akademik pertama kali diterapkan pada proses awal yaitu tahapan perencanaan yang berisi landasan yang benar sehingga dapat membentuk hal yang kokoh. Sehingga dapat kita bayangkan bagaimana jika bangunan dibangun diatas dasar yang salah.

2. Makna Penting dalam Naskah Akademik pada Pembentukan Perundang-Undangan

Naskah Akademik merupakan hasil penelitian mengenai materi muatan yang diusulkan untuk diatur di dalam Perda. Setiap materi harus mempunyai kajian ilmiah secara terukur dan sistematis. Merujuk pada metode tertentu dan memenuhi kaidah penelitian untuk menghasilkan penelitian sesuai dengan fakta yang ditemukan dilapangan. Oleh karenanya, naskah akademik harus dirancang oleh ahli di bidang terkait. Walaupun Naskah Akademik dimaksudkan untuk merancang produk hukum berupa UU dan Perda. Namun penelitian yang dilaksanakan tidak hanya penelitian hukum saja. Metode penelitian ini bersifat tidak terbatas pada metode yuridis normatif dan sosiolegal.

Naskah Akademik berisikan data dan fakta yang bersifat ilmiah terhadap realitas masalah dan kebutuhan hukum masyarakat. Selanjutnya, naskah akademik juga diharuskan mampu menjawab kebutuhan hukum yang kerap kali terjadi. Sangat penting untuk dijabarkan terkait alasan mengapa dibutuhkan penyusunan UU dan Perda dalam menuntaskan permasalahan yang terjadi.

Teknik dalam perancangan Naskah Akademik termaktub dalam Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 dimana Lex Crimen V.5 N.4/ April-Juni/ 2016 yaitu tentang teknik penyusunan Naskah Akademik RUU, Rancangan Perda baik Provisi maupun Kabupaten Kota seperti dibawah ini:

1. Naskah Akademik didefinisikan sebagai naskah yang berisikan berbagai hasil kajian hukum dan penelitian relevan lainnya terhadap permasalahan tertentu yang mampu

dipertanggungjawabkan secara ilmiah berkaitan dengan RUU dan Rancangan Perda yang dijadikan sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan dan kebutuhan hukum.

2. Sistematika-Sistematika dalam Naskah Akademik dijelaskan seperti dibawah ini:

Judul, Kata Pengantar dan Daftar Isi

BAB I, Pendahuluan

BAB II, Kajian Teoritis dan Praktis Empris

BAB III, Evaluasi dan analisis Perda

BAB IV, Landasan sosiologis, filosofis dan yuridis

BAB V, Jangkauan, Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi tentang Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/ Kota.

BAB, Penutup

Daftar Pustaka

Lampiran Rancangan Perda penjabaran singkat dari masing-masing sistematika seperti dibawah ini:

BAB I: PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bab ini memuat hasil pemikiran dan alasan terkait pentingnya proses perancangan Naskah Akademik sebagai rujukan sebagaimana yang dijelaskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Merujuk pada latar belakang diatas dapat dipahami bahwa mengapa pembentukan RUU dan Rancangan Perda membutuhkan kajian yang sifatnya komprehensif terkait teori yang berhubungan dengan materi Perda. Pemikiran ilmiah ini harus merujuk pada rancangan argumentasi baik secara sosiologis, filosofis maupun yuridis dengan tujuan untuk mendukung penting ataupun tidaknya penyusunan RUU.

B. Identifikasi Permasalahan

Identifikasi permasalahan berisi rumusan tentang permasalahan yang ditemukan dan dijabarkan dalam Naskah Akademik yang terdiri dari empat bahasan, diantaranya:

- 1) Masalah apakah yang dihadapi dalam menjalani kehidupan baik bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara dan bagaimanakah masalah tersebut mampu diatasi dengan sebaik mungkin.
- 2) Mengapa diperlukannya RUU atau Rancangan Perda sebagai dasar dalam menyelesaikan masalah. Hal ini berarti membenarkan adanya keterlibatan Negara.
- 3) Apakah yang menjadi landasan sosiologis, filosofis dan yuridis dalam membentuk RUU atau Rancangan Perda.

4) Apakah sasaran, jangkauan, ruang lingkup dan arah pengaturan.

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan perancangan Naskah Akademik selaras dengan ruang lingkup yang dijelaskan pada bagian identifikasi masalah yang diasumsikan oleh Lex Crimen V.4, N.4/ April-Juni/ 2016. Dibawah ini disajikan beberapa tujuan perancangan Naskah Akademik, diantaranya:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan baik bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara.
- 2) Merumuskan masalah-masalah hukum yang dijadikan sebagai alasan utama dalam membentuk RUU dan Rancangan Perda yang dijadikan sebagai kajian hukum yang dijaikan sebagai jalan penyelesaian dalam menjalani kehidupan.
- 3) Merumuskan landasan sosiologis, filosofis dan yuridis di dalam pembentukan RUU ataupun Rancangan Perda.
- 4) Merumuskan sasaran, ruang lingkup dan jangkauan yang diinginkan dalam rancangan RUU atau Perda. Selain itu, kegunaan Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai referensi dalam menyusun serta mengkaji RUU ataupun Rancangan Perda.

D. Metode dalam penyusunan Naskah Akademik

Dalam hal ini, peneliti menerapkan metode Yuridis Normatif dan Yuridis Empiris. Sedangkan Yuridis Normatif berlangsung dengan melakukan studi pustaka dengan mengkaji data sekunder seperti Perda, putusan dari pengadilan, dokumen hukum, hasil pengkajian, hasil penelitian serta referensi yang lain. Selanjutnya, metode ini juga dilengkapi dengan diskusi, wawancara dan rapat untuk mendengarkan berbagai pendapat. Yuridis empiris merupakan proses penelitian yang dimulai dengan penelitian normatif terhadap peraturan UU lalu dilakukan pengamatan secara mendalam dan mendistribusikan kuesioner dengan tujuan memperoleh data mengenai faktor nonhukum yang berpengaruh terhadap Perda yang sedang dirancang.

3. BAB II: KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

Bab ini menjabarkan terkait materi yang bersifat teoritis, praktis, asas, pengembangan pemikiran, implikasi ekonomi, sosial, politik, keuangan, Negara dan pengaturan UU, Perda Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Dibawah ini terdapat sejumlah penjabaran dari sub-bab diatas, yaitu:

A. Kajian Teoritis

- B. Kajian ini dilakukan terhadap prinsip-prinsip yang berkaitan dengan norma-norma yang sedang disusun.
- C. Kajian ini dilakukan terhadap praktik penyelenggaraan, keadaan dan masalah yang dihadapi oleh sejumlah masyarakat.
- D. Kajian ini dilakukan terhadap implikasi dalam penerapan sistem yang dirancang dalam RUU atau Perda terkait sistem kehidupan di masyarakat dan berbagai dampak yang mungkin akan ditimbulkan yang kemudian menjadi beban suatu Negara.

3. BAB III: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN UU TERKAIT

Bab ini memuat kajian dalam aturan UU yang mendeskripsikan kondisi hukum yang berhubungan dengan RUU atau Perda dengan aturan yang lainnya, harmonisasi yang berlangsung secara vertikal dan horizontal, status peraturan UU sebagaimana yang diasumsikan oleh Lex Crimen V.5, N.4/April-Juni/ 2016 yang hingga saat ini masih berlaku karena tidak bertentangan dengan RUU atau Perda.

4. BAB IV: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan ini berisikan sejumlah alasan yang mendeskripsikan aturan harus mempertimbangkan sejumlah aspek seperti pandangan hidup, kesadaran dan cita-cota hukum yang tentunya harus berlandaskan pada isi Pancasila dan UUD 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan ini berisikan sejumlah pertimbangan yang mendeskripsikan aturan mempunyai tujuan untuk memenuhi setiap kebutuhan seluruh anggota masyarakat. Landasan ini berhubungan erat dengan fakta empiris terkait perkembangan permasalahan maupun kebutuhan baik masyarakat maupun Negara ini.

C. Landasan Yuridis

Landasan ini memuat berbagai pertimbangan yang menggambarkan bahwa aturan yang dirancang untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang sudah tersedia dan akan dirubah bahkan dicabut dengan tujuan menjamin kepastian hukum dan keadilan di lingkungan masyarakat. Landasan ini juga berhubungan dengan permasalahan hukum yang mencakup materi sehingga memerlukan peraturan UU yang sampai saat ini masih berlaku.

Fungsi dari Naskah Akademik merupakan hal yang signifikan untuk dijadikan sebagai rujukan dan pembanding serta acuan dalam merancang RanPerda di tingkat Kabupaten/

Kota. Terdapat aspek-aspek yang diatur dalam Perda yang membahas tentang proses pemenuhan dan penguatan ketika menerapkan kewenangan-kewenangan yang ditujukan kepada masing-masing daerah otonom. Perda yang berkaitan dengan aspek tata ruang. Misalnya hal-hal yang berhubungan dengan aspek perencanaan, pembangunan wilayah di kota dan juga di desa. Dalam hal ini terdapat sejumlah aspek yang berhubungan dengan pengaturan zonasi terhadap sektor industri, permukiman dan cagar alam. Namun akhirnya aturan-aturan yang berhubungan dengan RanPerda tata ruang yang mendeskripsikan adanya kolaborasi peran antar-pakar, antar-instansi, namun sebagaimana halnya definisi dari Naskah Akademik yang berfungsi sebagai sumber masukan, sumber pembanding, sumber acuan dan yang juga sangat penting adalah Naskah Akademik harus berada di tahapan awal dari seluruh tahapan pembentukan Perda. Tahapan awal ini berisi perencanaan. Dalam Lex Crimen dijelaskan bahwa Naskah Akademik dijadikan sebagai sumber masukan, sumber pembanding dan rujukan dari Pemerintah Daerah dan juga DPRD untuk merancang RanPerda. Dengan keterbatasan tersebut, maka masing-masing anggota DPRD dan kepala daerah dengan keterbatasan SDM yang berkualitas. Hal ini dikarenakan rendahnya pendidikan dan pengalaman yang mimin, sehingga fungsi Naskah Akademik menjadi sangat vital.

Sampai akhirnya, naskah akademik menyediakan rekomendasi pengaturan sebagaimana yang diperlukan dengan tujuan untuk menuntaskan permasalahan. Hal demikian ini sangatlah diperlukan supaya produk hukum yang diperoleh dapat digunakan untuk mencapai tujuan yaitu untuk memberikan sosusi yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dan harus disertai dengan rujukan dalam pembentukannya yaitu ketiga landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

Sebagai upaya dalam mengetahui seberapa pentingnya naskah akademik dalam merancang peraturang UU dimana hal ini berhubungan dengan keberadaan asas pembentukan peraturan UU yang sudah ada. Diketahui bahwa secara normatif Pasal 5 dan Pasal 6 undang-Undang No 12 Tahun 2011 yang mengkaji terkait Pembentukan UU. Pasal 5 menyebutkan bahwasannya Pembentukan UU harus dilaksanakan dengan merujuk pada asas yang baik, misalnya: tujuan yang jelas, pejabat pembentuk secara tepat, kesesuaian antara hierarki, jenis maupun materi muatan; mampu dilakukan, daya guna dan hasil guna, kejelasan rumusan serta keterbukaan.

Selanjutnya, Pasal 6 menyebutkan bahwasannya "materi muatan dalam UU haru mengandung asas, kebangsaan, kenusantaraan, pengayoman, kebangsaan, kedudukan yang sama, bhineka tunggal ika, keseimbangan, keadilan, kepastian hukum, keselarasan dan keserasian.

Apabila dihubungkan dengan berbagai asas pembentukan peraturan UU yang baik. dalam hal ini yang berhubungan dengan pelaksanaan asas yang dapat dilakukan. Tidak mampu diabaikan. Dengan naskah akademik ini, kita dapat mengimplementasikan asas kehasilgunaan dan kedayagunaan. Peraturan UU dibuat karena diperlukan dan diharapkan untuk menyediakan sejumlah manfaat dalam mengatur kehidupan baik bermasyarakat, berbangsa serta bernegara.

Pentingnya naskah akademik dalam penyusunan aturan UU merupakan Naskah Akademik yang dijadikan sebagai media nyata bagi peranan masyarakat dalam kegiatan penyusunan peraturan UU bukan sebagai inisiatif dalam membentuk naskah akademik yang bersumber dari masyarakat.

Naskah Akademik mampu menjelaskan fakta, alasan maupun latar belakang permasalahan yang mendorong dirancangnya masalah yang akan diatur untuk mengatur pembentukan UU. Berbagai aspek yang harus diperhatikan yaitu ideologis, budaya, sosial, politis, pertahanan, ekonomi dan keamanan. Dengan hal ini, maka dapat dipahami secara jelas tentang mengapa penting untuk membentuk peraturan UU dan apakah hal tersebut sangat dibutuhkan oleh setiap lapisan masyarakat.

Pemerintah Daerah atau Kabupaten/Kota yang masih menjalankan aktivitas pemerintahan, pembangunan serta memperjuangkan berbagai kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu, masyarakat tidak langsung diberikan hal-hal melainkan roda pemerintah daerah secara khusus tepatnya di Kabupaten/Kota. Perda ini menjadi bagian signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah yang berkedudukan sebagai Peraturan perundang-undangan. Bagaimanakah proses pembentukan Perda di Kabupaten/Kota merupakan keseluruhan pentahapan yang tidak luput dari kemampuan seluruh pihak terkait yang terdiri dari berbagai unsur yaitu eksekutif dan legislatif dalam penyusunannya.

Akan tetapi apabila ditinjau dari kenyataan saat ini diketahui bahwa kecenderungan pandangan anggota masyarakat yang memosisikan UU sebagai produk yang berpihak pada kepentingan politik agar dalam pengimplmentasiannya masyarakat tidak merasa bahwa mereka memiliki, menjiwai dan tidak melakukan peraturan UU tersebut. sehingga Naskah Akademik dapat difungsikan sebagai instrumen yang menyaring, menjembatani dan dijadikan sebagai upaya dalam meminimalisir berbagai unsur yang berkaitan dengan permasalahan politik dari berbagai pihak yang membentuk peraturan UU dengan harapan bahwa masyarakat mampu menjiwai peraturan UU tersebut.

Jika ditinjau dari aspek substansi, Naskah Akademik berisi berbagai hal signifikan, diantaranya:

a. Tujuan dalam merancang UU,

- b. Pembahasan mengenai apa yang diatur, memperhatikan berbagai faktor dalam UU, dan
- c. Rujukan.

Kemudian, Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai rujukan dalam proses pembentukan peraturan UU. Dimana Naskah Akademik harus dijabarkan mengenai rujukan tentang RUU yang ingin dicapai.

Berikut ini terdapat tiga rujukan, diantaranya:

- a. Mengambil UU yang sama dengan RUU yang sedang dirancang dari luar negeri.
- b. Merujuk terhadap model hukum yang dirancang oleh berbagai organisasi internasional
- c. Pernjanjian internasional yang tidak diikuti oleh negara Indonesia

Selain itu, terdapat unsure-unsur yang harus tersedia dalam Naskah Akademik yang berkenaan dengan urgensi yang dirancang dalam aturan baru materi hukum. Adapun unsure-unsur yang dimaksud, diantaranya seperti dibawah ini:

1. Hasil inventarisasi hukum positif
2. Hasil inventarisasi permasalahan hukum yang sedang dihadapi
3. Gagasan tentang materi hukum yang termuat dalam RUU
4. Konsepsi landasan yang dijadikan sebagai alasan dan prinsip yang digunakan
5. Pemikiran terkait norma yang dituangkan dalam pasal
6. Gagasan awal naskah RUU dirancang secara sistematis, bab per bab, pasal per pasal dengan tujuan untuk mempermudah dan mempercepat proses penyelesaian RUU oleh pihak instansi yang berwenang

Berhubungan dengan pembentukan Perda, terdapat pengkajian akademik sebagai bentuk partisipasi anggota masyarakat. Jazim Hamidi menjelaskan tentang urgensi partisipasi anggota untuk membentuk Perda seperti dibawah ini:

- a. Menjaring sejumlah pengetahuan dan pengalaman setiap anggota masyarakat supaya Perda dinyatakan memenuhi syarat
- b. Menjamin Perda sesuai dengan kondisi yang terjadi di tengah masyarakat, melahirkan semangat bertanggungjawab, akuntabilitas dan rasa memiliki terhadap Perda tersebut.
- c. Menumbuhkan nilai kepercayaan, pengakuan dan penghargaan dari anggota masyarakat terhadap pihak Pemerintah Daerah. Adapun panduan Praktis dalam Perancangan Perda Partisipatif. Jakarta: Prestasi Pustaka yang berkenaan dengan hal-hal tersebut, Rahmad Syafa'at menyebutkan "Ditilik dari satu sisi dapat diketahui bahwa citra kearifan lokal merujuk pada pengetahuan terkait pola di dalam masyarakat ilmiah dimana pada Negara maju lebih bercorak rasional. Sementara itu, di sisi yang lain dapat dipahami bahwa

kearifan lokal berkaitan dengan sistem masyarakat yang sederhana dan juga bersahaja sebagaimana yang ada di Negara berkembang. Ajaran agama serta kepercayaan masyarakat lokal lebih menjiwai dan mempengaruhi bagaimana aturan dapat berjalan baik. Cerminan dari kearifan yang ada di masyarakat secara konkret bisa terkristalisasi dalam produk-produk hukum. Dalam Ilmu antropologi dinyatakan tentang hukum rakyat, hukum tidak tertulis, hukum kebiasaan hukum penduduk asli dan hukum adat. Secara umum pembentukan RUU atau Perda dapat dinyatakan baik apabila merujuk pada kajian yang memadai dan berhubungan dengan hal-hal dibawah ini:

- a. Urgensi dan tujuan pengaturan
- b. Sasaran yang ingin dicapai
- c. Pokok pikiran dan objek yang akan diatur
- d. Arah dan jagkauan pengaturan

Merujuk pada penjelasan tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa sesuai dengan yang diasumsikan oleh Rudiyanto bahwasannya urgensi di dalam Naskah Akademik dapat meliputi hal-hal seperti yang disajikan berikut ini:

1. Konsep awal berisikan gagasan mengenai dasar pemikiran tentang pentingnya keberadaan RUU, ruang lingkup, materi dan asas hukum dalam aturan UU terkait.
2. Sebagai bahan pertimbangan yang berfungsi untuk memohon izin prakarsa dalam rangka menyusun RUU.
3. Sebagai bahan pokok dalam menyusun RUU.
4. Sebagai rujuk dari pandangan akademik untuk mendeskripsikan berbagai alasan dalam penarikan rumusan atau norma tertentu dalam RUU di masing-masing tingkat pembahasan RUU terkait
5. Bahan dasar keterangan Pemerintah terkait RUU yang disiapkan oleh Pemrakarsa untuk diinformasikan kepada DPR.

Merujuk pada uraian diatas, maka dapat diperjelas bahwasannya urgensi dari Naskah Akademik berada pada produk Peraturan UU yang dapat dihasilkan sehingga berlaku secara efektif di masyarakat pada saat diberlakukan karena dapat menampung sejumlah aspirasi dan semakin tanggap dalam menanggapi berbagai hal yang menjadi kebutuhan serta melindungi baik hak maupun kewajiban setiap anggota masyarakat pada saat melangsungkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

SIMPULAN

1. Pembentukan perundang-undangan yang berkenaan dengan sistem yang sering kali berubah baik dalam segi jenis maupun hierarki perundang-undangan sebagaimana yang termaktub dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang sudah memisahkan antara jenis dan hierarki Perda Provinsi dan Perda di tingkat Kabupaten/Kota.
2. Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai rujukan pembandingan dalam proses perencanaan pada saat membentuk Perda Kabupaten/Kota. Perda bersumber dari hasil sejumlah penelitian yang mampu dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, Naskah Akademik secara signifikan dapat digunakan untuk menghadirkan Perda Kabupaten/Kota secara berkualitas. Naskah Akademik bukan hanya berperan sebagai partisipasi masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat tidak membantu perancangan Perda terkait. Keberadaan Naskah Akademik dapat mengakomodir Pemerintah Daerah dan DPRD. Pihak-pihak yang kompeten dalam merancang Naskah Akademik berasal dari kalangan akademisi.

DAFTAR PUSTAKA

- Azwar, Syaifuddin, *Metode Penelitian, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.*
- Black, Henry Campbell, *Black Law Dictionary. West Publishing Co, St. Paul, 1979.*
- Hamidi, Jazim, dkk, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2008.*
- Hendratno, Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.*
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009.*
- Kaho, Josef Riwo,, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.*
- Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.*
- Kaloh, J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah. Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.*
- Kurnia, Mahendra Putra, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif, Total Media, Yogyakarta, 2007.*
- Sarundajang, S.H., *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah. Upaya Mengatasi Kegagalan, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2011.*