

NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA (STUDI DI KABUPATEN INDARAGIRI HILIR)

MUHSIN

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri

E_mail : uchein.inhil@gmail.com

Abstract

I. Pendahuluan

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan terhadap pembentukan 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 karena hanya menyebutkan “disertai”, sebagaimana tertuang dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Perumusan Masalah 1) Implikasi hukum rancangan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disertai dengan kajian Naskah Akademik ?2) Faktor Penyebab Tidak Disertakannya Naskah Akademik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah? Penulisan dengan menggunakan pendekatan empiris, analisa dilakukan dengan cara membandingkan antara das sollen dengan des sein. Implikasi hukum rancangan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disertai dengan kajian Naskah Akademik Banyak permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal, dalam hal pembentukan undang-undang tidak didahului dengan penyusunan naskah akademik. Kadang kala dapat terjadi, pembentukan undang-undang tidak memberikan jawaban terhadap pelbagai permasalahan dalam masyarakat. Bahkan dapat terjadi, ketika suatu undang-undang telah dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya sehingga menimbulkan problem hukum dalam pelaksanaan. Faktor Penyebab Tidak Disertakannya Naskah Akademik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, a. Subtansi Hukum (Legal Substance), b. Struktur hukum (legal structure), c. Budaya hukum (legal culture).

Kata Kunci : Naskah Akademik

A. Latar Belakang

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan status negara hukum, Indonesia mewujudkan hukum yang berlaku melalui hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. Tak dapat dipungkiri, selama ini produk dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif baik pusat maupun daerah ada yang tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, akibatnya peraturan perundang-undangan tersebut tidak dilaksanakan oleh masyarakat. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Terkait dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sudah seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.²

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

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

¹ UUD NKRI 1945

² Jimly Asshiddiqie, *Peri hlm Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, Hlm.320

mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang diatur.³

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan terhadap pembentukan 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 karena hanya menyebutkan “disertai”, sebagaimana tertuang dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Penggunaan kata “*disertai*” dalam pembentukan Peraturan Daerah bisa saja dimaknai di satu sisi sebagai keharusan dan di sisi lain sebagai kebolehan untuk tidak menyertakan Naskah Akademik. Semestinya sebelum kata “disertai” hendaknya ada kata “dapat” atau “harus” sehingga tidak menimbulkan multi tafsir atau kekaburan norma mengenai perlu tidaknya penyusunan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah. Kekaburan norma dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga nampak jelas terlihat bila memperhatikan ketentuan dalam Pasal 56 antara ayat (2) dan ayat (3). Dalam Pasal 56 ayat (2) sudah dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/ atau Naskah Akademik, dan pada ayat (3) dinyatakan juga bahwa “Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai a). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; b). pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau c). perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur”.

Hal tersebut tentu saja menimbulkan tanda tanya mengenai kedudukan dan urgensi Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah. Semestinya pada ayat (2) cukup menyebutkan “disertai Naskah Akademik” tanpa harus menggunakan kata “disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah Akademik” yang memang mengandung makna kumulatif, padahal pada ayat (3) sudah jelas menegaskan jenis rancangan Peraturan Daerah yang hanya disertai keterangan saja tanpa kajian Naskah Akademik. Ketentuan tersebut juga bermakna memposisikan Naskah Akademik sama dengan penjelasan atau keterangan suatu rancangan Peraturan Daerah, padahal Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum, sedangkan penjelasan atau keterangan belum tentu dihasilkan dari penelitian atau pengkajian hukum. Akibat dari ketentuan tersebut, wajar jika dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah lebih dikedepankan penjelasan atau keterangan saja ketimbang melakukan pengkajian Naskah Akademik.

Naskah Akademik rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah tersusun, ketika dilakukan pembahasan bersama di Legislatif (DPR/DPRD) yang merupakan lembaga politik, hasil kajian Naskah Akademik dalam pembahasan Undang-Undang atau Peraturan

³ www.legalitas.org, dikutip dari makalah yang ditulis oleh Aan Eko Widiarto, yang berjudul: *Metode dan Penyusunan Naskah Akademik*, diakses tanggal 5 Desember 2018.

Daerah tidak lagi dianggap penting, yang dikedepankan justru pertimbangan politik yang lebih dominan yang mendasarkan pengambilan keputusan pada suara mayoritas dengan disertai berbagai kepentingan politis dan cenderung mengabaikan substansi atau makna sebenarnya yang hendak dicapai.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas penulis melakukan studi terhadap **NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA (STUDI DI KABUPATEN INDARAGIRI HILIR)**

B. Perumusan Masalah

1. Implikasi hukum rancangan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disertai dengan kajian Naskah Akademik ?
2. Faktor Penyebab Tidak Disertakannya Naskah Akademik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum sosiologis/empiris Jenis bahan hukum dalam penelitian ini yaitu terdiri dari Bahan Hukum Primer berupa hasil wawancara, Bahan Hukum Sekunder yang meliputi buku-buku literatur, dan Bahan hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang berupa kamus hukum dan kamus umum bahasa Indonesia. Bahan hukum yang diperoleh dari wawancara dianalisis secara *Deskriptif*, dan selanjutnya adalah menarik kesimpulan dengan cara deduktif, yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari hal yang umum ke hal yang khusus

II. PEMBAHASAN

1. Implikasi hukum rancangan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disertai dengan kajian Naskah Akademik ?

Pembentuk peraturan perundang-undangan menempuh berbagai tahap-tahap yang harus dilalui sesuai dengan ketentuan yang ada, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan itu mempunyai nilai yang tinggi untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Akan tetapi manakala tahap-tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu ada sebagian yang ditinggalkan, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut akan memperoleh nilai yang rendah untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Jadi, ditempuhnya prosedur secara benar adalah bagian tidak terpisahkan dari bentuk pertanggungjawaban kepada publik dalam pembentukan peraturan perundangundangan dalam suatu negara demokrasi.⁴

Menurut ketentuan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, 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

⁴ Saifudin, Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta. 2009 hlm, 72

Undang-Undang, tetapi cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menekankan bahwa Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/kota dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik yang diatur dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Mengenai penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebutkan secara jelas dan rinci, dalam Pasal 63 hanya menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sebelum resmi disahkan menjadi undang-undang, norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya disusun dalam bentuk suatu naskah rancangan undangundang. Draf atau rancangan undangundang itu dapat dibedakan dalam tiga macam yaitu:

1. *rancangan yang bersifat akademik atau biasa disebut Naskah Akademis;*
2. *rancangan yang bersifat politik yang dapat disebut sebagai Naskah Politik. Rancangan ini baru mengikat secara politik bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembahasannya;*
3. *rancangan yang sudah bernilai yuridis yang dapat dinamakan sebagai Naskah Yuridis.⁵*

Rancangan atau naskah akademis dalam tiap-tiap perancangan undang-undang ataupun Peraturan daerah dapat dikatakan sangat penting untuk memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usul rancangan setiap undang-undang yang kelak akan diajukan dan dibahas di DPR. Dengan draf akademis itu dapat diperlihatkan bahwa rancangan undang-undang yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Bagaimanapun, pembentukan suatu undang-undang menyangkut kepentingan rakyat banyak atau kadang-kadang berkaitan dengan kepentingan seluruh rakyat Apalagi, undang-undang dimaksud akan menjadi norma hukum yang mengikat untuk umum. Oleh karena itu, sudah seharusnya bahwa setiap norma hukum yang hendak dituangkan dalam bentuk rancangan undang-undang yang demikian itu benar-benar telah disusun berdasarkan hasil pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi atau golongan.

Pada tingkat ini, baik bentuk maupun isi rancangan undang-undang itu sudah benar-benar menjadi rancangan undang-undang yang siap untuk diajukan kepada DPR. Akan tetapi belum secara resmi diajukan, maka statusnya tetap dapat disebut sebagai rancangan akademis atau setidaknya-tidaknya belum menjadi naskah rancangan politik yang resmi. Mungkin sekali, jenis rancangan undang-undang yang sudah final, tetapi belum resmi diajukan ini sebaiknya dibedakan saja statusnya dari naskah akademis dalam arti yang lazim. Hal yang sama misalnya dapat pula terjadi dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR.

Dengan demikian, memperhatikan ketentuan dalam Pasal 43, Pasal, 48, dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengharuskan adanya Naskah Akademik dalam setiap rancangan undang-undang, baik yang berasal dari inisiatif DPRD, maupun Bupati, maka terhadap rancangan undang-undang yang tidak disertai dengan Naskah Akademik atau

⁵ Jimly Asshiddiqie *Opcit*, Hlm 224

tanpa melalui kajian Akademik, sudah jelas telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan di sisi lain tidak melalui tahapan yang semestinya. Konsekuensi dari semua itu, sebagaimana azas 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 terjadi cacat prosedural jika rancangan tersebut ditetapkan menjadi suatu produk perundang-undangan.

DPRD bisa saja secara tegas menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh Bupati atau pemerintah karena tidak disertai dengan Naskah Akademik. Sebaliknya demikian juga dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPRD, Bupati atau pemerintah dapat menolak rancangan undang-undang tersebut. Jika kondisi ini tetap terjadi, tidak akan ada undang-undang yang terbentuk karena undang-undang merupakan produk yang memerlukan persetujuan bersama antara DPRD dan Pemerintah. Di samping itu, dilihat dari sisi implementasi, undang-undang yang tidak dibentuk melalui kajian akademis akan sulit diterima oleh masyarakat atau rakyat karena substansi dan rumusan norma yang ada di dalamnya tidak sesuai dengan budaya hukum dan karakter masyarakat. Akibatnya masyarakat akan sering melanggar aturan hukum yang ada, dan jika diterapkan dengan cara paksa atau tindakan represif, maka akan banyak rakyat yang mendapatkan hukuman atas pelanggaran norma hukum yang diatur dalam undang-undang tersebut. Kondisi ini tentu saja sangat berbeda dengan apa yang menjadi tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.

Pembentukan Peraturan Daerah, dengan merujuk pada ketentuan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa:

- a. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- b. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- c. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
 1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
 2. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
 3. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi,
 4. disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Ketentuan tersebut khususnya pada ayat (2) yang hanya menyebutkan “disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”, dapat menimbulkan multi tafsir ataupun kekaburan norma karena tidak disebutkan secara tegas mengenai bentuk norma yang ada di dalamnya apakah dalam setiap rancangan peraturan daerah “*harus*” atau “*dapat*” disertai naskah akademik. Semestinya sebelum kata “*disertai*” ada kata “*harus*” atau “*dapat*”. Rumusan norma “*harus*” atau “*dapat*” akan sangat menentukan implikasi hukum terhadap rancangan peraturan daerah itu sendiri. Dengan dicantumkannya kata “*harus*”, maka dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, penyusunan naskah akademik merupakan tahapan yang sangat penting untuk dilalui sebelum ditetapkannya rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Tanpa

melalui tahapan tersebut, maka terjadi cacat prosedural dalam menetapkan rancangan-rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah.

Penggunaan kata “dapat” bermakna kebolehan yang akan berarti bahwa dalam rancangan peraturan daerah bisa disertai naskah akademik, dan jika tidak disertai juga tidak akan membawa implikasi apapun terhadap peraturan daerah yang ditetapkan. Selain itu, dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak memberikan batasan antara “penjelasan atau keterangan” dengan “Naskah Akademik”. Sementara pada ayat (3) dijelaskan rancangan peraturan daerah yang hanya disertai “keterangan”, tetapi bukan disertai “penjelasan atau keterangan”. Dengan demikian terdapat tiga kosa kata dalam ketentuan tersebut, yaitu:

- penjelasan atau keterangan;
- naskah akademik; dan
- keterangan.

Mengenai teknik penyusunan dan sistematika “*penjelasan atau keterangan*” rancangan peraturan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak diatur sebagaimana halnya teknik penyusunan dan sistematika naskah akademik yang terdapat dalam lampiran I. Teknik penyusunan dan sistematika “*penjelasan atau keterangan*” rancangan peraturan daerah semestinya perlu diatur agar dalam pelaksanaannya ada batasan dan keseragaman. Demikian pula terhadap “keterangan” rancangan peraturan daerah, perlu ditetapkan teknik penyusunan dan sistematikanya. Akibat dari kekaburan norma ataupun kekosongan norma dalam Pasal 56 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada tataran pelaksanaannya di daerah, dapat menimbulkan terjadinya perbedaan pemahaman, penafsiran, dan komitmen untuk melaksanakannya oleh masing-masing pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

Di balik semua itu, dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, naskah akademik tidak hanya dijadikan sebagai syarat formalitas belaka, namun yang terpenting adalah penyertaan hasil kajian naskah akademik akan sangat menentukan substansi dari suatu rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk sehingga dapat ditegakkan ketika sudah ditetapkan menjadi peraturan daerah. Terlebih lagi bahwa peraturan daerah merupakan peraturan tertinggi di daerah dalam konteks pemerintahan daerah yang kadar keberlakuan mengikatnya dapat disamakan dengan undang-undang. Kaitannya dengan itu, menurut Hikmahanto Juwana, ada dua faktor utama suatu undang-undang tidak dapat dilaksanakan:

1. pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberikan perhatian yang cukup apakah aturan yang dibuat nantinya bisa dijalankan atau tidak. Pembuat peraturan perundang-undangan sadar ataupun tidak sadar mengambil asumsi aturan yang dibuat akan dengan sendirinya dapat berjalan;
2. peraturan perundang-undangan kerap dibuat secara tidak realistis.⁶

Beberapa alasan yang dapat dikemukakan, berkaitan dengan suatu undang-undang tidak dapat dilaksanakan, ketika proses penyusunan dan perencanaan tidak dilakukan dengan kajian mendalam, yakni:

⁶ Hikmahanto Juwana, dalam Yuliandri, *Op Cit.* Hlm.176

- a. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan dari elit politik, negara asing, maupun lembaga keuangan internasional. Di sini 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 (*comparable*) 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;
- b. 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 bukan hal 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.

Banyak permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal, dalam hal pembentukan undang-undang tidak didahului dengan penyusunan naskah akademik. Kadang kala dapat terjadi, pembentukan undang-undang tidak memberikan jawaban terhadap pelbagai permasalahan dalam masyarakat. Bahkan dapat terjadi, ketika suatu undang-undang telah dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya sehingga menimbulkan problem hukum dalam pelaksanaan.⁷

Pembentukan peraturan daerah yang juga memiliki hubungan dengan pembentukan undang-undang, Moh. Mahfud MD mengemukakan: "*Bertalian dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif/populis.*"⁸ Oleh karena itu, terhadap permasalahan-permasalahan tersebut agar tidak terulang kembali serta sebagai solusi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang timbul dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, maka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan kajian akademis.

2. Faktor Penyebab Tidak Disertakannya Naskah Akademik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ?

Dalam hubungannya dengan faktor-faktor penyebab belum disertakannya naskah akademik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir peneliti akan mencoba mengkaji dengan menggunakan teori *legal system* Lawrence M. Friedman. Lawrence M. Friedman memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari komponen :

⁷ *Ibid*, Hlm.177

⁸ Moh. Mahfud MD, dalam Saifuddin. *Op Cit.* Hlm.5

a. Subtansi Hukum (*Legal Substance*)

Komponen substansi adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum. Dalam pengertian ini termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan substansi dari sistem hukum mencakup di dalamnya peraturan perundang-undangan, baik tertulis maupun tidak tertulis, dan putusan pengadilan.⁹Peraturan daerah secara substansi merupakan bagian dari sistem hukum tata negara Indonesia.

Menurut Bapak H.Rusmadi, SH,MH. Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir bahwa dalam penerapannya, ada yang memiliki pandangan bahwa penyertaan naskah akademik dalam penyusunan Raperda hanya akan memperlambat proses penyusunan dari suatu produk hukum. Ada juga yang memiliki pandangan bahwa secara materi, penyertaan naskah akademik sangatlah membantu dalam proses penyusunan suatu produk hukum. Karena dengan adanya naskah akademik kita dapat mengetahui kajian yang lebih dalam dari setiap aspek yang berhubungan dengan penyusunan dari sebuah produk hukum. Hal ini diperlukan untuk menghindari adanya pertentangan, penolakan atau mendapatkan catatan tertentu. Pada ranah penerapannya, menurut Bapak H.Rusmadi, SH,MH. selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, pada prinsipnya dalam setiap usulan Raperda yang diusulkan oleh pihak eksekutif memang tidak diwajibkan untuk disertakan dengan naskah akademik. Karena memang pada dasarnya penyertaan naskah akademik dalam penyusunan sebuah Raperda bukanlah suatu kewajiban.

Menurut H.Rusmadi, SH,MH. selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir pada ranah penerapannya di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, pada prinsipnya dalam setiap usulan Raperda yang diusulkan oleh pihak eksekutif memang tidak diwajibkan untuk disertakan dengan naskah akademik. Karena memang pada dasarnya penyertaan naskah akademik dalam penyusunan sebuah Raperda bukanlah suatu kewajiban. Tidak disertakannya naskah akademik dalam proses penyusunan sebuah Raperda, secara legalitas memang tidak dapat disalahkan. Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang perlunya naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, akan tetapi hal tersebut tidaklah diharuskan. Secara redaksional memang bunyi Pasal 56 UU Nomor 12 Tahun 2011 dimaksudkan untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, namun ketentuan tersebut juga berlaku untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Pemberlakuan Pasal 56 UU Nomor 12 Tahun 2011 untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota ditunjuk berdasarkan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, bahwa "Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota". Dari kalimat "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik", dapat digambarkan bahwa penyertaan naskah akademik dalam penyusunan Raperda bukan merupakan suatu keharusan. Frasa "dan/atau" memberikan pemahaman

⁹ Friedmann, Lawrence M. *The Legal System: A Sosial Science Perspektive*. New York; Russel Soge Foundation, 2002, hlm, 47

bahwa naskah akademik di dalam penyusunan sebuah Raperda boleh disertakan dan boleh tidak disertakan. Secara tidak langsung hal tersebut dapat menimbulkan sebuah pola pikir “sesuatu yang tidak diharuskan, mengapa harus dilakukan”. Sehingga kemudian dapat menjadi salah satu alasan yang kuat untuk kemudian tidak menyertakan naskah akademik dalam penyusunan sebuah Raperda. Naskah akademik merupakan bentuk konkrit dari partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan peraturan perundang – undangan (termasuk peraturan daerah yang berbasis riset), hal ini telah memiliki legitimasi dan dasar hukum yang jelas dan konkrit. Out-Put konkrit dari keterlibatan masyarakat adalah sebuah naskah akademik.¹⁰

Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah rancangan produk hukum (termasuk sebuah rancangan produk hukum daerah.¹¹ Partisipasi masyarakat di dalam pembentukan Perda tersebut diatur di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 354 ayat (3) yang mengatur bahwa partisipasi masyarakat penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup:

- a. Penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Jika dikaitkan kepada tidak diharuskannya naskah akademik dalam penyusunan sebuah Perda. Terlihat bahwa seolah – olah kedua aturan tersebut tidak saling mendukung walaupun memiliki prinsip tujuan yang sama. Kedua aturan tersebut sama – sama bertujuan untuk menghasilkan suatu Perda yang baik. Walaupun seperti itu, ada beberapa daerah yang sudah menyadari tentang arti pentingnya naskah akademik di dalam proses penyusunan suatu Raperda. Menurut Kepala Bagian Perundang-Undangan dan Humas Sekretariat DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, di Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, penyertaan naskah akademik dalam penyusunan Raperda dapat tergantung kepada setiap Raperda yang akan disusun. Jika Raperda tersebut merupakan turunan atau diperintahkan oleh Undang-Undang untuk disusun, maka dalam penyusunan Raperda tersebut tidak disertakan naskah akademik didalamnya. Akan tetapi jika Raperda tersebut merupakan berasal dari Pemerintah Daerah, khususnya usulan dari Eksekutif maka dalam penyusunan Raperda tersebut akan diusahakan untuk disertakan dengan naskah akademik. Secara legalitas formal, memang bukan menjadi masalah jika sebuah Raperda pada proses penyusunannya tidak menyertakan naskah akademik. Karena hingga saat ini, penyertaan naskah akademik di dalam penyusunan Raperda bukanlah suatu keharusan. Akan tetapi, tidak diharuskannya penyertaan naskah akademik dalam penyusunan suatu Raperda di dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat menjadi salah satu faktor yang kemudian menyebabkan pemerintah daerah mengambil kesimpulan untuk tidak menyertakannya. Namun, jika dilihat dari sisi legalitas mengenai peran serta masyarakat, maka selayaknya naskah akademik tersebut merupakan salah satu syarat dalam

¹⁰ Hamidi, Jazim dan Mutik Kemilau. *Legislatif Drafting (Seri Naskah Akademik dalam Pembentukan Perda)*. Yogyakarta: Total Media, 2008, hlm 99

¹¹ *Ibid*

pembentukan sebuah Perda. Karena naskah akademik merupakan wujud nyata dari peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Perda tersebut.

b. Struktur hukum (*legal structure*)

Struktur dari suatu sistem hukum adalah mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut. Salah satu di antaranya adalah Pengadilan. Dalam kaitannya dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan lain-lain.¹² Selain itu, bagian dari struktur hukum lainnya ialah pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri baik itu eksekutif maupun legislatif. Pemegang wewenang pembentuk kebijakan merupakan salah satu bagian dari struktur hukum di dalam tatanan hukum tata negara di Indonesia. Dalam hubungannya dengan penyertaan naskah akademik dalam penyusunan Raperda, peran dari pemegang wewenang pembentuk kebijakan cukup berpengaruh besar terhadap pendayagunaan dari naskah akademik tersebut di dalam penyusunan Raperda. Dalam praktik, sering ditemukan bahwa para perancang peraturan perundangundangan pada dinas teknis maupun biro/ bagian hukum Pemerintah Daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan pemerintah yang telah disusun kedalam bentuk peraturan daerah yang dapat diterapkan secara efektif.

Selain itu, beragamnya latar belakang dari para pemegang wewenang di tingkat legislative juga berpengaruh terhadap pendayagunaan naskah akademik dalam proses penyusunan Raperda. Tidak semua pemegang wewenang pada tingkat legislatif memiliki latar belakang yang berhubungan dengan bidang hukum, khususnya pembentukan peraturan perundang – undangan. Hal seperti itu seringkali menjadi kendala dalam proses pembentukan suatu Raperda. Di mana terkadang para pemegang wewenang di tingkat legislatif tersebut memiliki pandangan mereka sendiri yang berdasar pada latar belakang mereka tentang apa itu naskah akademik, apa fungsinya dan bagaimana pendayagunaannya di dalam proses penyusunan Raperda.

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan kepada H.Rusmadi, SH,MH. selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dijelaskan bahwa pada pelaksanaannya, pernah terjadi sebuah permasalahan menyangkut dengan naskah akademik penyusunan Raperda. Permasalahan tersebut terjadi pada saat pembahasan tentang Raperda tersebut dengan para anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir. Seperti yang kita ketahui, naskah akademik ialah roh dari sebuah Raperda. Suatu dasar yang membangun pasal demi pasal yang ada didalam sebuah Raperda. Akan tetapi, pada pelaksanaannya pada saat pembahasan dari Raperda tersebut, tuangan dari isi Raperda yang sedang dibahas tersebut ternyata tidak mencerminkan apa yang dituliskan didalam naskah akademik. Beberapa dari anggota DPRD Kabupaten tersebut ada yang memiliki pemikiran bahwa Raperda ialah sebuah produk hukum yang dibuat oleh DPRD, oleh karena itu isi dari Raperda tersebut haruslah sesuai dengan pemikiran-pemikiran dari para anggotanya. Walaupun materi-materi tersebut pada dasarnya tidak sesuai dengan apa yang telah disusun didalam naskah akademik.

Sehingga beberapa anggota dari DPRD Kabupaten Indragiri Hilir tersebut tidak menjadikan naskah akademik sebagai acuan dasar pada saat pembahasan sebuah Raperda. Patut di sayangkan jika pada penerapannya masih ada pemegang wewenang perancang peraturan di daerah yang masih belum benar – benar memahami tentang prinsip – prinsip

¹² *Op..Cit* Friedman M. Lawrence,..hlm 47

pembentukan peraturan yang baik.khususnya pemahaman tentang pentingnya penyertaan naskah akademik dalam proses penyusunan suatu Raperda. Sehingga pembentukan suatu Perda yang mewakili kebutuhan serta kondisi yang ada di dalam masyarakat menjadi sulit untuk diwujudkan.

c. Budaya hukum (*legal culture*)

Budaya hukum oleh Friedman disebut sebagai bensin motornya keadilan yang selanjutnya dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Dengan demikian apa yang disebut budaya hukum itu adalah tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Sehingga secara singkat dapat dikatakan bahwa apa yang disebut budaya hukum ini adalah tidak lain dari keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.¹³

Penyusunan suatu peraturan perundang- undangan berlangsung dalam struktur sosial tertentu dan merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar, untuk itu penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan tidak secara otomatis berjalan lancar, manakala struktur sosial dimana perbuatan itu berlangsung tidak demokratis atau sangat tergantung dari kondisi masyarakat.¹⁴ Adanya rasa kurang memiliki terhadap peraturan perundang – undangan dari masyarakat akhir – akhir ini, menjadi salah satu penyebab rendahnya kesadaran mereka untuk turut berpartisipasi dalam pembentukan sebuah pertauran perundang-undangan, khususnya Perda. Naskah akademik pada prinsipnya merupakan tuangan dari pertisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya. Tanpa adanya kesadaran dar masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan sebuah Perda, secara tidak langsung akan menjadikan peranan serta penyertaan naskah akademik dalam suatu proses pembentukan perda menjadi kurang optimal.

III. Kesimpulan

Implikasi hukum rancangan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disertai dengan kajian Naskah Akademik Banyak permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal, dalam hal pembentukan undang-undang tidak didahului dengan penyusunan naskah akademik. Kadang kala dapat terjadi, pembentukan undang-undang tidak memberikan jawaban terhadap pelbagai permasalahan dalam masyarakat. Bahkan dapat terjadi, ketika suatu undang-undang telah dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya sehingga menimbulkan problem hukum dalam pelaksanaan. Faktor Penyebab Tidak Disertakannya Naskah Akademik Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, a. Subtansi Hukum (*Legal Substance*), b. Struktur hukum (*legal structure*), c. Budaya hukum (*legal culture*).

¹³ *Ibid*...Friedman M. Lawrence, hlm 47

¹⁴ Soekanto, Soerjono, Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta : Rajawali Pers, 1983. Hlm 183

DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie, *Peri hlm Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Dharma Setyawan, 2007

Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978,

E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, P.T. Penerbitan dan BalaiBuku Ichtar, Jakarta, 1961, hlm.136

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan*. Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta. 2009

Friedmann, Lawrence M. *The Legal System: A Sosial Science Perspective*. New York; Russel Soge Foundation, 2002.

Hamidi, Jazim dan Mutik Kemilau. *Legislatif Drafting (Seri Naskah Akademik dalam Pembentukan Perda)*. Yogyakarta: Total Media, 2008.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1983.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republi Indonesia Tahun 1945

_____ Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan UU No. 12 Tahun 2011. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82), yang diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011.

_____ Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125), yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004, kemudian dirubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

_____ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 694), yang diundangkan pada tanggal 9 Januari 2014.

Internet

www.legalitas.org, dikutip dari makalah yang ditulis oleh Aan Eko Widiarto, yang berjudul: *Metode dan Penyusunan Naskah Akademik*, diakses tanggal 5 Desember 2018.

Responden

Wawancara dengan, H.Rusmaid, SH.,MH Kabag Hukum Kabupaten Indragiri Hilir.

Wawancara dengan, Sekretaris Dewan Komisi Hukum Kabupaten Indragiri Hilir.