

URGENSI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK

Delfina Gusman

Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, email : vivin_nissa@yahoo.co.id

Abstract

The Academic Manuscript of Law has important value in forming of good law and regulation, so that its existence has to be considered to be requirement. The making of Academic Manuscript of Law begins with research so that the resulting rules can be accepted by communities. Strengthening the position of academic manuscript of law is necessary to emphasize in the revisions Law on establishment of legislation.

Keywords : academic manuscript

Abstrak

Naskah Akademik memiliki nilai penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan . Penyusunan naskah akademik diawali dengan penelitian, sehingga diharapkan peraturan perundang-undangan yang akan dilahirkan dapat diterima oleh masyarakat. Penguatan kedudukan Naskah Akademik dalam pembentukan perundang-undangan sangat perlu ditegaskan dalam revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Kata Kunci : Naskah Akademik

Negara Indonesia adalah negara hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum serta mendasarkan pula pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan sistem hukumnya adalah sistem hukum kontinental sebagai warisan dari pemerintah kolonial Belanda. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Oleh karena itu, Indonesia berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis. Walaupun demikian, dalam prakteknya, kita juga mengenal adanya sistem hukum lain, yaitu hukum agama, hukum adat, dan juga diakuiinya yurisprudensi serta kewenangan hakim untuk menemukan hukum.¹

Dalam mewujudkan pembentukan hukum tertulis,

khususnya peraturan perundang-undangan, diperlukan tatanan yang tertib dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah sebuah sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa/tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus senantiasa berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan program Legislasi Nasional, Peraturan Presiden

1. www.legalitas.org, dalam makalah "Konsep Perancangan Peraturan Perundang-undangan dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan", diakses tanggal 30 April 2010

Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, serta Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Tak dapat kita pungkiri, 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. Senada dengan pandangan Jimly Asshiddiqie, sudah seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.²

Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ada mengatur mengenai Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tentang Naskah Akademik dapat dilihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, menyatakan bahwa:

Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai

konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan rancangan undang-undang.

Penyusunan Naskah Akademik di Indonesia sebenarnya masih bersifat fakultatif atau tidak suatu keharusan, sebagaimana yang diatur pada Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005:

Pemrakarsa Dalam Menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

Adanya kata "dapat", dapat menimbulkan multi tafsir, yaitu Naskah Akademik bisa suatu keharusan dan bisa tidak suatu keharusan, akibatnya dapat saja terjadi pembentukan peraturan perundang-undangan mengabaikan keberadaan Naskah Akademik.

Keberadaan Naskah Akademik sebenarnya merupakan suatu hal yang sangat strategis dan *urgan* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan daalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang 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 mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang diatur.³

Banyak permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal, dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan tidak didahului dengan penyusunan Naskah Akademik. Kadang kala dapat terjadi, pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak memberikan jawaban terhadap berbagai permasalahan dalam masyarakat. Ironisnya, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya, akibatnya terjadi pertentangan dan masalah hukum baru dalam pelaksanaan.

Wajar kiranya, peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak dilaksanakan dan tidak memiliki daya guna di tengah-tengah masyarakat, karena

2. Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Hal.320

3. www.legalitas.org, dikutip dari makalah yang ditulis oleh Aan Eko Widiarto, yang berjudul : " *Metode dan Penyusunan Naskah Akademik*", diakses tanggal 29 April 2010

pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melakukan pengkajian dan penelitian yang mendalam pada masyarakat, yang nantinya hasil kajian tersebut dimuat dalam Naskah Akademik. Praktikanya, selama ini pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat dari penguasa ke masyarakat (*top down*), bukan dari masyarakat ke penguasa (*bottom up*). Bagaimanapun produk hukum yang akan dilaksanakan oleh masyarakat adalah produk hukum yang bersifat responsif bukan represif, dengan kata lain produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, bukan untuk kepentingan elit tertentu.

Menurut Hikmahanto Juwana, ada beberapa alasan berkaitan dengan suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan, ketika proses penyusunan dan perencanaan tidak dilakukan dengan kajian mendalam, yakni:⁴

1. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Disini peraturan perundang-undangan dianggap sebagai komoditas, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan yang sebanding dengan negara industri. Sementara itu negara asing atau lembaga keuangan Internasional dapat menjadikan syarat peraturan perundang-undangan tertentu untuk memberikan pinjaman atau hibah luar negeri.
2. 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 penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan negara lain yang notabene infrastruktur hukum yang jauh berbeda dari Indonesia.

Merujuk pendapat diatas, penulis berpendapat penyusunan Naskah Akademik harus dijadikan suatu keharusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena bagaimanapun

peraturan perundang-undangan ditujukan pemberlakuannya untuk masyarakat, maka telah seharusnya pula pendapat dan keinginan masyarakat didengarkan demi terselenggaranya kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan argumentasi yang disampaikan oleh beberapa ahli di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang apakah sebenarnya Naskah Akademik tersebut dan nilai pentingnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia. Tulisan ini penulis beri judul : "Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik"

Pengertian Dan Substansi Naskah Akademik

Pemakaian istilah Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan secara baku dipopulerkan 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, dikemukakan bahwa:⁵

Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik.

Sebelum keluarnya Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional muncul berbagai istilah, yaitu:⁶

- a. Naskah Rancangan Undang-undang
- b. Naskah Ilmiah Rancangan Undang-undang
- c. Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-undangan
- d. Naskah Akademis Rancangan Undang-undang
- e. *Academic Draft* Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Definisi lainnya dari sebuah naskah akademik, dikemukakan oleh Jazim Hamidi bahwa naskah akademik ialah naskah atau uraian yang berisi penjelasan tentang⁷ :

1. Perlunya sebuah peraturan harus dibuat
2. Tujuan dan kegunaan dari peraturan yang akan dibuat

4. Pendapat Hikmahanto Juwana yang dikutip dalam Disertasi Yuliantri, 2007, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Yang Berkelanjutan", Surabaya, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, hlm.172

5. www.legalitas.org, dikutip dalam Makalah Abdul Wahid, "Penyusunan Naskah Akademik", diakses 29 April 2010

6. *Ibid*

7. www.legalitas.org, dikutip dalam Makalah Eko Rial Nugroho, "Urgensi Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", diakses tanggal 30 April 2010

3. Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut
4. Aspek-aspek teknis penyusunan

Menurut Harry Alexander dalam bukunya *Panduan Perancangan Perda di Indonesia*, memberikan definisi tentang Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu.⁸

Pasal 1 angka 7 Perpres Nomor 68 Tahun 2005, menyatakan Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan suatu Rancangan Undang-Undang.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak menyatakan secara eksplisit tentang Naskah Akademik, tetapi secara implisit pada Pasal 53, berbunyi:⁹

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah.

Naskah Akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. **Dasar filosofis** merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur di tengah-tengah masyarakat, misalnya etika, adat, agama dan lain-lain.¹⁰

Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi

membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materil yaitu dasar hukum yang mengatur permasalahan (obyek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.¹¹

Dasar politis, menurut Sony Lubis, sebagaimana dikutip oleh Aan Eko Widiarto dalam makalahnya "Penyusunan Naskah Akademik", mengatakan bahwa dasar politik merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.¹²

Secara **dasar sosiologis**, naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat, merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial yang kuat.¹³

Tidak jauh berbeda dengan hal di atas, Hikmahanto Juwana mengemukakan, secara substansi, Naskah Akademik memuat beberapa bagian penting, yaitu¹⁴:

- a. Tujuan dibuatnya rancangan undang-undang
Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Hal ini terkait erat dengan politik hukum, karena tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan penjabaran dari politik hukum.
- b. Pembahasan tentang apa yang akan diatur
Bagian ini harus dapat diuraikan secara tepat dan

8. *Ibid*

9. Pasal 53 tersebut secara tidak langsung telah melibatkan pihak lain dalam penyusunan rancangan undang-undang dan peraturan daerah, yaitu masyarakat. Hal ini sering disebut dengan partisipasi masyarakat. Wujud konkrit partisipasi masyarakat ini tampak dalam penyusunan Naskah Akademik.

10. *Ibid*

11. *Ibid*

12. *Ibid*

13. *Ibid*

14. Hikmahanto Juwana, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan HAM, hlm.3-4

tajam apa yang akan menjadi muatan materi dalam UU. Untuk pengisian bagian ini, penyusun Naskah Akademik harus berkonsultasi secara intens dengan pihak-pihak yang sangat tahu tentang apa yang akan diatur.

c. Faktor berjalannya undang-undang

Dalam praktiknya sering undang-undang tidak dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Kondisi ini terjadi karena tidak diikuti dengan kajian yang mendalam dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat dalam arti sesungguhnya. Dengan demikian, seyognya Naskah Akademik juga memuat kajian tentang dukungan infrastruktur dalam hal suatu undang-undang diberlakukan nantinya.

d. Rujukan (*Reference*)

Dalam Naskah Akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan RUU yang akan dibuat. Hal ini bertujuan untuk menghindari tumpang tindihnya aturan baik secara horizontal maupun vertikal, serta untuk harmonisasi dan sinkronisasi berbagai undang-undang yang sudah ada dalam proses pembentukan undang-undang.

Kedudukan dan Fungsi Naskah Akademik

Di Indonesia terdapat persepsi yang salah atas Naskah Akademik. *Pertama*, Naskah Akademik dipersepsikan untuk melegitimasi Rancangan Undang-Undang atau Raperda tertentu. Disini Naskah Akademik akan dibuat setelah Rancangan Undang-Undang atau Raperda disiapkan, artinya Naskah Akademik disusun dan dibuat sesuai dengan "pesanan". Ironisnya, banyak pejabat pemerintah pengambil kebijakan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan mengesampingkan hasil naskah akademis Pembahasan Peraturan Perundang-undangan sering dilakukan dengan tidak berdasarkan kebutuhan, tetapi merujuk aturan yang sudah ada dan kepentingan penguasa.

Mispersepsi kedua adalah Naskah Akademik dibuat untuk menghabiskan anggaran yang telah dialokasikan. Tidak heran bila ada yang mencemooh penyusunan Naskah Akademik sebagai suatu proyek kegiatan. Bahkan Naskah Akademik dibuat sekedar untuk memenuhi syarat formal.

Kesalahan persepsi ini semakin diperkuat dengan sifat fakultatif atau ketidakharusan Naskah Akademik

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Akibatnya, Naskah Akademik yang dibuat asal-asalan saja, tidak berkualitas dan tidak dengan riset hukum yang mendalam. Naskah Akademik cenderung diabaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal, tanpa kita sadari, justru Naskah Akademik yang memiliki fungsi dan peranan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Harry Alexander¹⁵, mengatakan bahwa kedudukan naskah akademik merupakan :

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

Sedangkan menurut Sony Maulana S yang dengan menggunakan istilah Rancangan Akademik mengemukakan, terdapat 3 (tiga) fungsi dari Rancangan Akademik, yaitu :

- a. Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan Rancangan Peraturan Daerah
- b. Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis
- c. Menjamin bahwa rancangan Peraturan Daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Pada dasarnya, naskah akademik bukan merupakan keharusan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, akan tetapi sebuah naskah akademik sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan naskah akademik. Urgensi dari sebuah naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah naskah akademik antara lain:¹⁶

1. Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah

15. www.legalitas.org, Makalah Eko Rial Nugroho, Op Cit. Ia pun mengutip pendapat Harry Alexander dari seperti yang dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia dkk, dalam bukunya Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, terbitan Kreasi Total media Yogyakarta, hlm. 31

16. *Ibid*

akademik dapat berasal dari masyarakat

2. Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat
3. Naskah akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan). **Kajian filosofis** akan menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Untuk **kajian yuridis**, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. **Kajian sosiologis** menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat.) **Kajian politis** pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan dari pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan

- masing-masing pihak, oleh karena itu naskah akademik berperan menjadi sarana memadukan kekuatan-kekuatan para pihak tersebut, sehingga diharapkan perpaduan tersebut menjadi sebuah kebijaksanaan politik yang kelak menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan
4. Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya
 5. Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan peraturan perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik.
 6. Saat ini kecenderungan pandangan masyarakat yang menempatkan perundang-undangan sebagai suatu produk yang berpihak pada kepentingan pemerintah (politik) semata sehingga dalam implementasinya masyarakat tidak terlalu merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, Naskah Akademik diharapkan bisa digunakan sebagai instrumen penyaring, menjembatani dan upaya meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pihak pembentuk peraturan perundang-undangan, di mana Naskah Akademik yang proses pembuatannya dengan cara meneliti, menampung dan mengakomodasi secara ilmiah kebutuhan, serta harapan masyarakat, maka masyarakat merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut.

Ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Kata "dapat" berarti tidak keharusan, ternyata jika kita perhatikan Pasal 4 yang menyatakan bahwa konsepsi dan materi pengaturan yang disusun harus selaras dengan falsafah Negara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur. Maka konsepsi yang dituangkan dalam Naskah Akademik sangat berperan membantu pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan, adanya ketentuan mengenai hierarki yang merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Naskah Akademik yang didalamnya dimuat inventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait sangat membantu pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Terlebih lagi dalam penyusunan peraturan daerah yang merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkinya paling bawah. Ketentuan bahwa peraturan daerah berfungsi menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti dalam pembentukan perda harus mengetahui peraturan perundang-undangan di atasnya baik UUD 1945, UU, Perpu, PP, Perpres, serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perda yang akan disusun. Naskah akademik memiliki fungsi yang penting dalam hal ini. Tidak sedikit peraturan daerah yang telah dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, Naskah Akademik suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda merupakan potret yang memberikan gambaran atau penjelasan tentang berbagai hal yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibentuk, maka melalui Naskah Akademik dapat ditentukan apakah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk akan melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat.

Melembagakan atau memformalkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat adalah pembentukan peraturan perundang-undangan melalui proses *bottom up*. Proses seperti inilah yang diharapkan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator. Memformalkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, 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 untuk minoritas masyarakat (yang terkena dampak langsung), sehingga mereka mau bertindak sesuai dengan apa yang dianut oleh mayoritas masyarakat.

Proses *Bottom up* dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan dapat diwujudkan dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik memiliki arti penting untuk menjabarkan nilai-nilai masyarakat dari hasil kajian dan penelitian yang dilakukan oleh penyusun Naskah Akademik.

Kecenderungan selama ini yang hanya menganggap Naskah Akademik sebagai syarat formal dan dikesampingkan begitu saja oleh pemrakarsa, maka wajar saja hal itu terjadi, karena proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianut bersifat *Top Down*. Penguasa yang menentukan, masyarakat sebagai alat pelaksana. Sistem *Top Down*, akan berdampak terhadap penegakan hukum yang secara tegas dan ketat.

Simpulan

Naskah Akademik memang bukan merupakan suatu keharusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan suatu kebutuhan untuk menghasilkan sebuah peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah peraturan yang bisa diterima oleh masyarakat dan tanpa perlu ada penegakan hukum yang tegas oleh penguasa, karena mayoritas masyarakatnya memiliki keinginan sendiri untuk melaksanakannya.

Keberadaan Naskah Akademik memiliki nilai yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, karena penyusunan Naskah Akademik diawali dengan riset nilai-nilai yang ada di masyarakat, sehingga besar kemungkinan peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan Naskah Akademik akan diterima oleh masyarakat (bersifat responsif).

Diharapkan kedepannya, Naskah Akademik harus dijadikan pondasi dalam tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik harus dilakukan dengan sungguh-sungguh melalui kajian dan penelitian yang mendalam, sehingga tersusun sebuah naskah yang berkualitas dan bermanfaat. Penguatan kedudukan Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat perlu ditegaskan dalam revisi UU No.10 Tahun 2004.

Daftar Pustaka

Buku

- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta, INDHILL.CO
- Juwana, Hikmahanto, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- Lubis, M.Solly, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung, Mandar Maju
- Mahfud, MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES
- Indrati, Farida, Maria, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Yogyakarta
- Modul Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, 2007, Kerjasama Departemen Dalam Negeri dan Lembaga Administrasi Negara

Makalah

- Widiarto, Eko, Aan, "Metode dan Teknik Penyusunan Naskah Akademik", Dosen Legal Drafting Universitas Brawijaya, sumber www.legalitas.org.
- Wahid, Abdul, "Penyusunan Naskah Akademik", artikel perundang-undangan, sumber www.legalitas.org
- Nugroho, Rial, Eko, *Urgensi Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, sumber www.legalitas.org.
- Waliyadin, Muh. 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Perspektif Pemerintah*, sumber www.legalitas.org.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden