



EKSISTENSI DAN FUNGSI NASKAH AKADEMIK PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Ilham Singgih Prakoso¹

ilhamsinggihprakoso@gmail.com

ABSTRACT

As a legal state, Indonesia uses laws as instruments in carrying out legal policies. Of course, in the formation of statutory regulations, one must pay attention to the principles of forming good laws and regulations, one of which starts with the draft of an academic text. This research is a normative legal research. The approach used in this research is a historical and conceptual approach. The results of this study indicate that the existence of academic texts in its history only existed. The term academic text emerged as a legal text in the 2000s. Definition of an academic text can be seen at the Presidential Regulation No. 68 of 2005 on Procedures for Preparing a bill after the revocation of Law No. 10 of 2004 on the Establishment Regulation Legislation with Law Number 12 of 2011 concerning the legislation, the existence of an academic text clearer. This can be seen in Article 43 paragraph (3) of Law Number 12 of 2011 "A draft law originating from the DPR, the President, or the DPD must be accompanied by an academic document. While the function of academic texts in the formation of laws and regulations in order to establish good laws and regulations is that academic texts as a basic guideline for the formation of laws and regulations are not only seen in a formalistic way, but must be viewed from sociological and philosophical aspects. In addition, the academic text is also a benchmark so that the legislators do not go too far at the time of their formation and discussion before being ratified into law.

Keywords: *Existence, Function, Academic text.*

¹ Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

A. Pendahuluan

Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut (Rahardjo, 2009). Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dikatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat). Dengan status negara hukum, Indonesia mewujudkan hukum yang berlaku melalui hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan dan disisi lain juga mengakui adanya hukum adat.

Menurut Satjipto Rahardjo peraturan perundang-undangan merupakan instrumen untuk mewujudkan negara hukum. Sebagai sumber hukum, peraturan perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena dikaitkan pada

kekuasaan tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar. Peraturan perundang-undangan memperlihatkan karakteristik, suatu norma bagi kehidupan sosial yang lebih matang, khususnya dalam hal kejelasan dan kepastiannya (Raharjo, 1991). Peraturan perundang-undangan menjadi acuan langsung dalam penegakan hukum dan tindakan masyarakat (Hamidi & Kemilau Mutik, 2011).

Menurut Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik Peraturan perundang-undangan merupakan cermin dari perwujudan konsep Negara hukum yang telah diusung oleh pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan perundang-undangan diperlukan oleh masyarakat Indonesia karena peraturan perundang-undangan tersebut adalah aturan yang mampu menjamin kehidupan bernegara hukum bagi semua lapisan masyarakat. Tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan bukan hanya sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat tetapi juga menciptakan modifikasi atau perubahan

dalam kehidupan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat. Namun demikian realitas empirik yang terjadi pembentukan peraturan perundang-undangan cenderung menyimpang dari teori dalam pembentukannya (Patawari, 2019). Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa pengkajian teoritis yang mendalam cenderung tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, sehingga ketika diterapkan di dalam masyarakat justru menjadi permasalahan. Untuk itulah naskah akademik menjadi penting dalam rancangan pembentukan suatu undang-undang.

Naskah akademik dianggap penting karena sebagai landasan dalam penyusunan suatu rancangan undang-undang, karena dengan disertakannya naskah akademik, suatu rancangan undang-undang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepnya, baik itu dalam penyusunan latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, serta arah pengaturannya. Naskah

akademik merupakan gambaran tentang berbagai permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk dan disahkan.

Namun dalam peraktiknya naskah akademik seringkali dibuat dengan seadanya tanpa kajian secara mendalam. pembentukannya hanya untuk memenuhi sarat formil dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena dibuat hanya seadanya maka akan berimplikasi terhadap penerapan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana sebenarnya eksistensi naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Apa fungsi dari naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai suatu bangunan sistem norma (Dewata, 2010). Objek dalam penelitian ini adalah Naskah

Akademik dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka, yaitu dengan mengkaji berbagai literatur yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Pendekatan terhadap penelitian ini adalah pendekatan sejarah dan pendekatan konseptual. Dalam penelitian ini bahan-bahan hukum yang terkumpul akan dilakukan analisis secara kualitatif. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, di mana bahan-bahan hukum yang terkumpul akan diuraikan dalam bentuk narasi yang tersusun secara sistematis dan logis. Yang merupakan hasil dari proses interpretasi peneliti terhadap bahan hukum

D. Pembahasan

1. Eksistensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Suatu undang-undang sebelum disahkan atau dalam bentuk rancangan, undang-undang terlebih dahulu dibuat dalam naskah rancangan peraturan perundang-undangan, naskah inilah yang disebut naskah akademik. Multiwati Darus dikutip Rahmat Trijono, mengartikan “Naskah Akademik terdiri

dari dua kata yaitu Naskah dan Akademik. Naskah adalah rancangan dan Akademik adalah bersifat akademik, dalam arti bersifat ilmu pengetahuan. Dari kedua pengertian kata tersebut, Naskah Akademik dapat diartikan sebagai suatu rancangan yang bersifat akademik atau ilmu pengetahuan” (Trijono, 2013). Sedangkan menurut Herry Alexander yang dikutip oleh Delvina Dusman naskah akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu (Gusman, 2011).

Dalam Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden. pasal 1 angka 7 “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 Rancangan Undang- Undang.”

Pengertian tersebut berbeda dengan pengertian yang ada didalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 1 angka 11 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.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bawah pengertian naskah akademik lebih di titik beratkan kepada penelitian ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan mengenai masalah atau urgensi terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk melacak bagaimana eksistensi naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dapat dilihat dari sejarah tentang pembentukan peraturan

perundang-undangan sampai dengan keberadaanya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Di awal kemerdekaan Indonesia ditemukan berbagai bentuk aturan hukum yang dinilai tidak lazim seperti: Maklumat, UU Darurat, Penetapan Presiden, UU Federal. Pada masa-masa itu terjadi ketidak jelasan dalam pembentukan peraturan dalam artian tidak ada aturan yang baku terkait dengan proses teknik dalam pembentukanya.

Oleh karena itu Pada tahun 1966, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menetapkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 Memorandum Dpr-Gr Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia pada pasal 1 “Menerima baik isi Memorandum DPR- GR tertanggal 9 Juni 1966, khusus mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia”. dan pasal 2 “Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia tersebut pada pasal 1 berlaku

bagi pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen”. Berdasar ketentuan ini, bentuk aturan hukum ditentukan sebagaimana dituangkan pada lampiran TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Namun dalam TAP MPRS tersebut hanya berisi tentang hirarki peraturan perundang-undangan tidak memuat tentang naskah akademik.

Naskah akademik mulai eksis Pada 1994, dengan dikeluarkannya keputusan oleh Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (Anggara, 2019) mengeluarkan Keputusan Kepala BPHN No.G-159.PR.09.10 Tahun. 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan yang, antara lain, menjelaskan mengenai nama/istilah, bentuk dan isi, kedudukan serta format dari Naskah Akademik. Dalam Keputusan tersebut, disebutkan bahwa naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu, yang ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik.

Kemudian di 1998, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Dalam Keppres ini, istilah naskah akademik berubah menjadi Rancangan Akademik (Sanery, 2019).

Istilah naskah akademik muncul sebagai teks hukum pada tahun 2000-an. Definisi naskah akademik bisa dilihat pada Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Perpu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres, yang menyebutkan bahwa naskah akademik adalah naskah yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konspeksi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.

Setelah dicabutnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan maka eksistensi naskah akademik semakin jelas hal itu dapat dilihat pada

pasal 43 ayat (3) yang menyebutkan “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Pasal tersebut menunjukkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki naskah akademik terkecuali pada : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa keberadaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai eksis pada tahun 1994 dan semakin kokoh pada saat ini dengan dimasukkannya kedalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Fungsi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan cara utama dalam penciptaan hukum, pada konteks ini adalah hukum tertulis

(Datanto, 2011). Oleh karenanya suatu undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan undang-undang. Pemahaman terhadap kualitas adalah bagaimana dapat diantisipasi kemungkinan suatu undang-undang terpaksa direvisi dalam jangka pendek, daya berlaku yang lama atau berkelanjutan, sinergi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta sinkronisasi antar norma dalam undang-undang itu sendiri (Yuliandri, 2011).

Untuk itulah perlu perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui penyusunan Naskah Akademik dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan berkelanjutan. Menurut Yuliandri, suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, bisa dinilai dari sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan, pelaksanaan, dan penegakan hukumnya.

Naskah akademik sebagai pedoman dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dilihat

secara formalistik, tetapi harus dilihat dari aspek sosiologis dan filosofis. Karena memang naskah akademik merupakan naskah ilmiah. Dalam Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2005 dapat dilihat pada pasal 1 angka 7 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 Rancangan Undang- Undang.

Lebih lanjut mengenai naskah akademik dapat juga dilihat melalui Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan PUU, pasal 1 angka 2 Penyusunan Naskah Akademik adalah pembuatan Naskah Akademik yang dilakukan melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif, dan sistematis. Pasal 3 ayat (1) Naskah Akademik memuat dasar filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur, serta konsep awal

Rancangan Perundang-undangan. Peraturan

Setelah dicabutnya Undang-Undang No 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka secara otomatis peraturan pemerintah No 5 tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Ancangan Peraturan Presiden, Serta Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan PUU tidak berlaku lagi. Dengan demikian yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 1 angka 11 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. Dari pengertian tersebut terdapat perbedaan pengertian naskah akademik dalam peraturan sebelumnya, tetapi hal itu tidak merubah dari substansi naskah akademik itu sendiri

Adapun yang dimuat dalam naskah akademik dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 adalah sebagai berikut :

a) BAB I pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan

b) BAB II kajian teoretis dan praktik empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota.

c) Bab III evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait

d) Bab IV landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis

e) Bab V jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota

f) Bab VI penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

Dengan demikian maka keberadaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dan tidak dapat ditiadakan karena naskah akademik sebagai kerangka awal pembentukan peraturan perundang undangan. Selain itu naskah akademik juga sebagai patokan agar para pembentuk peraturan perundang-undangan tidak kelaur jalur terlalu jauh pada saat pembentukan dan pembahansanya sebelum disahkan menjadi undang-undang.

E. Kesimpulan

1. Istilah naskah akademik muncul sebagai teks hukum pada tahun 2000-an. Definisi naskah akademik bisa dilihat pada Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU Setelah

dicabutnya UU No 10 thn 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan UU No 12 tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan maka eksistensi naskah akademik semakin jelas hal itu dapat dilihat pada pasal 43 ayat (3) UU No 12 Thn 2011 “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Pasal tersebut menunjukkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki naskah akademik terkecuali pada : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa keberadaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai eksis pada tahun 1994 dan semakin kokoh pada saat ini dengan dimasukkannya kedalam UU No 12 Tahun 2011 tentang

pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Fungsi naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik Naskah akademik sebagai pedoman dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dilihat secara formalistik, tetapi harus dilihat dari asepek sosiologis dan filosofis. Selain itu naskah akademik juga sebagai patokan agar para pembentuk peraturan perundang-undangan tidak kelaur jalur teralu jauh pada saat pembentukan dan pembahansanya sebelum disahkan menjadi undang-undang.

Daftar Pustaka

- Anggara. (2019). *Seberapa Penting sebuah Peraturan Memiliki Naskah Akademik*.
<https://bahasan.id/seberapa-penting-s-ebuah-peraturan-memiliki-naskah-akademik/>
- Datanto, A. K. (2011). *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya*. Deepublishing.
- Dewata, M. F. N. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.

- Gusman, D. (2011). Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *MMH*, 40(3).
- Hamidi, J., & Kemilau Mutik. (2011). *Legislative Drafting*. Total Media.
- Patawari. (2019). *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Citra Intrans.
- Rahardjo, S. (2009). *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Genta Publishing.
- Raharjo, S. (1991). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Sanery, Y. G. A. (2019). *Naskah Akademik*.
<https://berau.prokal.co/read/news/60758-naskah-akademik>
- Trijono, R. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Papas Sinar Sinanti.
- Yuliandri. (2011). *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. RajaGrafindo Persada.