

URGENSI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA MAKASSAR

Mesakh R. Rantepadang¹, Aminuddin Ilmar², Liberthin Palullungan³

[e-mail: liberthin@ukipaulus.ac.id](mailto:liberthin@ukipaulus.ac.id)³

Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Kristen
Indonesia Paulus

Jl. Perintis Kemerdekaan Km. 13, Makassar 90243

Abstrak: : Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Makassar. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis urgensi Naskah Akademik dalam sebuah Peraturan Daerah, serta untuk mengetahui dan landasan-landasan yang harus dipenuhi dalam pembentukan Naskah Akademik. Penelitian ini menggunakan metode normatif-empiris, yaitu dengan menganalisis data yang telah dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder yang dianalisis secara kualitatif, diuraikan secara deskriptif hasil data dan wawancara yang relevan. Hasil penelitian adalah hakikat naskah akademik adalah sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan daerah karena merupakan hasil penelitian atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dan memerlukan penyelesaian melalui peraturan daerah yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sehingga kedudukan naskah akademik menjadi keharusan serta menjadi prasyarat dalam pembentukan perda karena melalui naskah akademik yang baik dapat melahirkan peraturan daerah yang baik. Dengan demikian naskah akademik sangat urgen karena sebagai media harmonisasi perda secara vertikal dan horizontal, sebagai media partisipasi masyarakat, sebagai sarana informasi ilmiah karena melalui penelitian, pengkajian dan menguraikan permasalahan, sehingga naskah akademik berfungsi sebagai bahan dasar bagi penyusunan peraturan daerah yang memuat gagasan- gagasan, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan serta menguraikan faktafakta atau latar belakang serta menjadi solusi sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam Peraturan Daerah, dan konsep ideal naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah yang responsif adalah menjadikan Pancasila dan UUD 1945 kaedah penuntun, menguraikan fakta-fakta dan tuntutan masyarakat serta di bentuk oleh lembaga yang memiliki kewenangan. sehingga Pembentukan dan pembangunan hukum mampu mewujudkan tujuan Negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kata Kunci: Urgensi, Naskah Akademik, Peraturan Daerah.

THE URGENCY OF ACADEMIC PAPERS IN FORMING REGIONAL REGULATIONS IN MAKASSAR CITY

Abstract: *The purpose of this research is to find out and analyze the urgency of Academic Papers in a Regional Regulation, as well as to find out the foundations that must be fulfilled in the formation of Academic Papers. This research uses the method normative-empirical, namely by analyzing the data that has been collected both datafirst as well as data seconds which is analyzed by qualitative, parsed descriptive results of relevant data and interviews. The results of the research are that the nature of academic texts is a guideline in the formation of regional regulations because they are the results of research on problems that occur in society and require resolution through regional regulations that are scientifically accounted for. So that the position of academic papers is a must and a prerequisite in the formation of regional regulations because good academic texts can*

produce good regional regulations. Thus academic texts are very urgent because they serve as media for harmonization of regional regulations vertically and horizontally, as media for community participation, as a means of scientific information because through research, study and description of problems, so academic texts serve as the basis for drafting local regulations containing ideas, approach, broad scope and content material as well as describing the facts or background as well as being a solution so that it is very important and urgent to be regulated in Regional Regulations, and the ideal concept of academic texts in the formation of responsive regional regulations is to make Pancasila and the 1945 Constitution a guiding principle, outline the facts and demands of society as well as formed by institutions that have authority. so that the formation and development of law is able to realize the goals of the State, namely to protect the entire Indonesian nation and all of Indonesia's bloodshed, and to promote public welfare, educate the nation's life, and participate in carrying out world order based on freedom, eternal peace and social justice..

Keywords: Urgency, Academic Papers, Regional Regulations .

PENDAHULUAN

Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi. Selain itu, perda diharapkan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah. Dilihat dari fungsinya, perda memiliki fungsi penting untuk mewujudkan kesejahteraan di daerah. Jika seluruh daerah sejahtera maka dapat dipastikan cita-cita dan tujuan negara Indonesia secara keseluruhan akan tercapai secara otomatis pula.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Peraturan Daerah) diawali dengan perencanaan, dalam hal ini diawali dengan penyusunan naskah akademik. Sebelum menyusun suatu naskah akademik Peraturan Daerah, maka sebelumnya sangat perlu dilakukan pengkajian atau penelitian hukum guna memperoleh data dan informasi yang komprehensif dan relevan dengan materi yang hendak diatur.

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

Naskah Akademik pada peraturan perundang-undangan secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 melalui 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: "naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistic dan futuristik".

Seiring dengan perkembangan pembentukan

peraturan perundang-undangan di Indonesia DPR-RI menetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dipertegas pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 11 menjelaskan bahwa "naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan 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.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada bab I ketentuan umum Pasal 1 angka 20 menjelaskan. "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 Rancangan Peraturan daerah Provinsi atau Peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat".

Kemudian pada Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan sebagai berikut : (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya; (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang

meliputi: a) Latar belakang dan tujuan penyusunan; b) Sasaran yang ingin diwujudkan; c) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d) Jangkauan dan arah pengaturan; (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik. Kompleksitas legislasi ditunjukkan bahwa meski telah ada aturan hukum sebagai pedoman untuk melakukan legislasi lebih-lebih dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan namun tidak dapat ditolak bahwa proses tersebut sangat sarat dengan interaksi politik di dalamnya.

Interaksi politik demokratis dalam legislasi Peraturan daerah dimaksudkan untuk membangun *Good Governance*, yang menuntut adanya iklim demokrasi dengan pengelolaan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip partisipasi, akuntabilitas dan transparansi untuk menghasilkan peraturan daerah yang responsif. Dengan kata lain *Good Governance* sangat tergantung pada peran serta masyarakat secara luas. Hal ini sepadan dengan apa yang dikemukakan oleh A. Pangerang Moenta bahwa:

"Hukum atau Undang-Undang (termasuk peraturan daerah) yang efektif adalah yang benar-benar mewujudkan perilaku yang diinginkan oleh hukum itu sendiri. Dan hukum (termasuk peraturan daerah) yang baik adalah benar-benar mewujudkan pembuatan keputusan oleh pemerintah yang tidak sewenang-wenang. Dengan kata lain, hukum yang baik adalah hukum yang dibuat dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi masyarakat. Dengan begitu akan muncul sense of belonging dan sense of responsibility dikalangan masyarakat yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut."

Adapun langkah-langkah yang dapat ditempuh untuk memperoleh peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk Peraturan Daerah dalam hal ini ada beberapa langkah sebagai berikut:

"Pertama, perlunya perencanaan pembentukan Undang-Undang melalui penyusunan naskah akademik; Kedua, adanya partisipasi publik dalam pembentukan Undang-Undang; Ketiga, perlu kesesuaian antara materi muatan dengan persyaratan pembentukan Undang-Undang."

Berkenaan dengan Naskah Akademik, merupakan salah satu bentuk perwujudan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Dengan demikian Naskah Akademik dapat dijadikan sebagai dasar kajian untuk menentukan materi muatan suatu Undang-Undang dan melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan Undang-Undang yang dibentuk dapat memenuhi tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan.

Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah memerlukan perencanaan dan kehati-hatian dalam perumusannya. Peran penelitian dan pengkajian yang disusun dalam bentuk Naskah Akademik sangat penting untuk menunjang pembentukan Peraturan Daerah agar terhindar dari kemungkinan adanya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum. Disamping itu dengan adanya penelitian dan pengkajian sebelum pembentukan Peraturan Daerah, dapat pula menghindari terjadinya tumpang tindih dengan Peraturan Daerah yang lain (*Existing Local Law*).

Pembentukan Peraturan Daerah masih dirasakan kurang atau belum melalui perencanaan pembentukan perundang-undangan yang baik. Hal tersebut ditandai dengan: (1) Masih banyaknya ditemukan peraturan daerah yang bermasalah karena substansinya yang dianggap masih kontroversial, rancu, saling tumpang tindih dan tidak konsisten baik secara vertikal maupun horizontal; (2) Belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap perkembangan Hak Azasi Manusia, masyarakat lemah dan marginal, nilai keadilan gender; dan (3) Proses pembentukannya yang kurang aspiratif dan partisipatif.

Berkenaan dengan masih banyaknya ditemukan Peraturan Daerah yang bermasalah karena substansinya yang dianggap masih kontroversial, rancu dan saling tumpang tindih dan tidak konsisten secara vertikal dan horizontal, pada umumnya dipicu karena tingginya semangat otonomi daerah, sehingga terjadi peningkatan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun Peraturan Daerah yang dibentuk tersebut masih menimbulkan banyak permasalahan sehingga dibatalkan.

Dari uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian dengan judul "Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Makassar". Adapun tujuan dari penelitian ini adalah pertama untuk mengetahui dan menganalisis urgensi Naskah Akademik dalam sebuah Peraturan Daerah. Kedua, untuk mengetahui landasan-landasan yang harus dipenuhi dalam pembentukan Naskah Akademik.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian normatif-empiris, yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dokumen dan literatur serta pendekatan kasus (*case approach*).

Dimulai dari perumusan masalah, kemudian menghimpun data yang dibutuhkan baik data primer maupun data sekunder, dianalisis dan berakhir di kesimpulan.

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan sehubungan dengan permasalahan yang dalam penelitian ini, maka penulis melaksanakan penelitian di Kota Makassar, dengan lokasi penelitian di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar.

Adapun jenis dan sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari tempat penelitian dan melakukan wawancara dengan Narasumber sehubungan dengan objek penelitian.
2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh berupa sumber-sumber tertulis, seperti dokumen-dokumen termasuk juga literatur-literatur bacaan lainnya yang sangat berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

Adapun teknik mengumpulkan data yang penulis lakukan dalam penelitian ini adalah:

1. Teknik Wawancara (*Interview Technique*), yaitu: pengumpulan data dengan melakukan komunikasi secara langsung dengan narasumber guna memperoleh informasi atau mendukung objek penelitian. Sebelum melakukan wawancara, penulis terlebih dahulu mempersiapkan pertanyaan yang akan ditanyakan kepada narasumber.
2. Penelitian Kepustakaan, (*Library Research*), yaitu: teknik pengumpulan data dengan melakukan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini, kemudian disusun dan selanjutnya diuraikan serta dianalisis secara kualitatif dan menguraikannya secara deskriptif hasil data yang tepat dan yang relevan untuk menjawab masalah dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

1. Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Perkembangan ketatanegaraan kita yang sedang dalam masa transisi demokrasi ini tentunya secara yuridis masih belum banyak memiliki aturan hukum yang lengkap untuk mengatur segala hal.

Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sangat kuat terutama terhadap produk peraturan perundang-undangan yang responsif dan populistik (kepentingan rakyat). Masyarakat lebih banyak menuntut keberadaan suatu peraturan perundang-undangan bukanlah sebagai kehendak penguasa (baik legislatif dan/atau eksekutif) belaka. Namun perlu adanya ruang-ruang publik yang memungkinkan suara rakyat tertampung dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan. Dengan adanya Naskah Akademik maka ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang sedang diatur.

Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan bersama. Dalam konteks ini, pembahasan dan persetujuan bersama atas Peraturan daerah yang dibentuk itu berlangsung di DPRD. Pembentukan Peraturan daerah tidaklah terjadi begitu saja, melainkan diawali dengan proses penyusunan Rancangan Peraturan daerah. Karena itu, kualitas suatu Peraturan daerah dan pengambilan keputusan atas Rancangan Peraturan daerah menjadi Peraturan daerah sangat ditentukan oleh bagaimana dan dengan cara bagaimana rancangan Peraturan daerah itu disusun. Disinilah dibutuhkan kearifan bersama antara Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat dalam membuat peraturan daerah.

Di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making process*) Naskah Akademik merupakan bahan awal (*first draft*) bagi perancangan suatu RUU maupun peraturan Daerah atau sebagai suatu pemikiran baru. Peraturan daerah juga harus didahului dengan penyusunan Naskah Akademik, dengan adanya Naskah Akademik diharapkan akan memudahkan para perancang untuk membuat perumusan dari Raperaturan Daerah yang sedang disiapkan.

Pencantuman Naskah Akademik dalam peraturan perundangundangan pada saat ini tidak terlepas dari adanya kondisi peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diterima oleh masyarakat, sehingga peraturan yang dibuat tidak berjalan secara efektif, bahkan ada peraturan yang belum diundangkan sudah harus direvisi dan dibatalkan.

Naskah Akademik Peraturan daerah dibuat sebagai pengantar rancangan Peraturan daerah yang akan dibuat oleh pihak DPRD bersama pemerintah atau sebaliknya agar lebih obyektif dan tidak menabrak kaidah-kaidah keilmuan hukum yang ada.

Harapannya naskah akademik benar-benar dijadikan pertimbangan utama bagi proses pendampingan rancangan Peraturan daerah sehingga cita sebuah Peraturan daerah yang sempurna dan jauh dari cacat hukum benar-benar akan terwujud. Yang paling penting dari proses itu semua diharapkan sudah tidak ada lagi peraturan perundang-undangan yang berwatak represif, tetapi diganti dengan peraturan perundang-undangan yang berwatak otonom dan responsif.

a. Urgensi Naskah Akademik Dalam Harmonisasi Konsep Hukum Negara (*State Law*) dan Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat (*Living Law*)

Roscoe Pound seorang pelopor sosiologi hukum dalam bukunya *An Introduction To The Philosophy Of Law* menyinggung bahwa hukum itu dapat ditemukan atau dapat pula diciptakan, selanjutnya ia menjelaskan:

"Bahwa pada tingkat kematangan hukum, hukum dianggap sebagai sesuatu yang dapat mencukupkan keperluan sendiri, dan dinilai dengan suatu bentuk ideal dari hukum itu sendiri, dan sebagai sesuatu yang tidak dapat diciptakan, atau jika dapat diciptakan haruslah diciptakan dengan cermat."

Hal ini memberikan deskripsi kepada kita bahwa hukum itu ada bukan hanya karena ditemukan, tetapi juga diciptakan dengan suatu usaha yang cermat.

Sehubungan dengan deskripsi tentang menemukan hukum itu, secara eksplisit mengandung pengertian bahwa hukum itu telah ada dan tumbuh dalam masyarakat, betapapun sederhananya masyarakat tersebut, ini telah dibuktikan oleh antropolog seperti Bronislaw Malinowski, Bohanan dan Pospisil dalam berbagai penelitian mereka. Hukum itu inklusif di dalam kebudayaan dan merupakan produk kebudayaan masyarakat *"Clearly, law, in the long run, is a product of culture and society"* menggerakkan sistem pengendalian sosial, sehingga masyarakat yang bersangkutan tetap eksis dalam mempertahankan ketertibannya.

Hukum yang oleh Ehrlich disebut sebagai *the living law* (Cotterel, Roger), yang oleh Malinowski ditaati "oleh alasan-alasan psikologis dan sosial yang sangat kompleks bukan secara spontan (Malinowski, Bronislaw Terj. R.G. Soekadijo).

Tetapi hukum yang sedemikian vitalnya dalam masyarakat tersebut (dalam konteks *the living law*) dapat menjadi seakan tidak ada, apabila terjadi hubungan yang tidak seimbang antara Negara dengan masyarakat. Dalam hal ini yang dimaksud

penulis adalah dalam konteks pembentukan hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini bermakna bahwa dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan serta pengambilan kebijakan haruslah berorientasi *bottom up*. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum (*law making process*) harus lebih nyata, dengan melibatkan masyarakat secara langsung dan tidak langsung dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara tidak langsung artinya setiap pembuatan suatu produk hukum haruslah dengan terlebih dahulu mengobservasi fenomena-fenomena sosial kemasyarakatan, kecenderungan serta keunikan masyarakat itu sendiri. Secara langsung artinya bahwa dalam proses pembuatan hukum itu masyarakat diberikan kesempatan untuk ikut berbicara dan menyampaikan aspirasinya mengenai rancangan suatu peraturan dalam suatu proses sosialisasi yang sungguh-sungguh.

Selain itu "Untuk memahami posisi dan kapasitas hukum dalam struktur masyarakat, maka pertama-tama harus dipahami kehidupan sosial dan budaya masyarakat tersebut secara utuh". Pemahaman kehidupan sosial dan budaya masyarakat secara utuh akan dapat membantu para pihak yang terlibat dalam pembuatan suatu produk hukum untuk membuat suatu peraturan hukum yang benar-benar selaras dengan realitas masyarakat. Hukum yang demikian inilah yang disebut dengan hukum yang responsif yaitu "hukum yang responsif terhadap sistem hukum rakyat (*indigenous law*) sebagai cerminan dari nilai-nilai, prinsip-prinsip, norma-norma, institusi, dan tradisi yang hidup dalam masyarakat".

Proses-proses ini amat penting dalam rangka mengakomodasi jiwa dari hukum yang hidup ditengah masyarakat. Dalam hal ini Mukthie Fadjar menyebutkan bahwa "Hukum dipandang sebagai fasilitator respon atau sarana untuk menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial.

Namun demikian semua ini kembali kepada negara baik pusat dan daerah, apakah mau dan mampu untuk melakukan proses-proses seperti disebutkan diatas. Produk hukum harus dinilai sebagai suatu produk hukum yang demokratis pula, yaitu bahwa suatu produk hukum adalah dihasilkan oleh kesepakatan dari seluas-seluasnya partisipasi masyarakat melalui mekanisme formal yang ada. Dalam konteks ini Abdul Hakim G. Nusantara menyebutkan:

"Dari sudut perspektif sejarah maka sebagai hasil proses politik dalam masyarakat kita dapat melihat adanya dua model strategi pembangunan hukum yaitu: strategi pembangunan hukum ortodoks dan strategi pembangunan hukum responsif. Strategi pembangunan hukum ortodoks mengandung ciri-ciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga- lembaga negara (pemerintah dan parlemen dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat). Strategi, pembangunan responsif mengandung ciri adanya peranan besar lembaga peradilan dan partisipasi luas kelompok-kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat dalam menentukan arah perkembangan hukum."

Bagaimanakah halnya dengan pemerintah di daerah? tentu harus diterapkan pola yang sama, bahkan pemerintah daerahlah yang menjadi ujung tombak dalam penerapan strategi pembangunan hukum responsif ini, dengan melakukan reinventing law terhadap hukum diluar *state law* yang selama ini terabaikan oleh "*Political Of Legal Pluralism Ignorance*." Pengabaian kekhasan daerah telah menyebabkan munculnya ketidakpuasan dan prustasi yang mendalam di kalangan masyarakat di daerah. Maka disinilah terlihat arti strategis *reinventing law* itu dalam upaya membangun hukum yang responsif.

Dalam konteks ini relevan kiranya ide *reinventing law* itu diaktualisasikan, yaitu menemukan dan membangun kembali hukum di luar *state law* yaitu *reinventing folk law, indigenous law, customary law* dan *adat law* serta *self - regulation* atau *inner-order mechanism* dalam rangka pengendalian sosial (*legal order*) dalam masyarakat.

Pemerintah dalam hal ini adalah sebagai motivator bagi gerakan ini. Pemerintah harus mulai merasionalisasi (meminimalisir) perannya di dalam hukum dengan melakukan *empowering* masyarakat, dan lebih mulai memberikan kepercayaan kepada masyarakat (delegalisasi) untuk secara mandiri memelihara ketertibannya sendiri. Kesadaran masyarakat terhadap hukum di rangsang untuk tumbuh di dalam diri tiap individu, sehingga ketahanan sosial itu betul-betul mengakar dari dalam diri masyarakat sendiri tidak bersifat *top down*.

Dalam era otonomi daerah satu hal lagi yang sangat mendasar yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan merecognitif dan bila perlu mengakomodasi hukum-hukum adat masyarakat. Dalam kurun waktu yang telah lalu hukum adat seolah tidak dianggap ada oleh politik hukum yang sentralistik. Dengan tumbuhnya iklim demokratisasi dewasa ini, maka peran masyarakat adat di daerah juga harus diakui. Pemerintah pusat dan juga di daerah harus mulai melepaskan perannya yang dominan dalam bidang hukum dan melakukan perhatian yang lebih kepada masyarakat diantaranya masyarakat hukum adat.

Dengan Naskah Akademik, fakta yang dianggap bermasalah dipecahkan secara bersama oleh

pemerintah tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Jika NA selalu mendasarkan pada urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, serta jangkauan serta arah pengaturan yang memang dikehendaki oleh masyarakat, maka proses *bottom up* yang selama ini diinginkan oleh masyarakat, akan terwujud. Jika suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan melalui proses *bottom up*, diharapkan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat dan memiliki daya berlaku yang kuat dalam masyarakat.

b. Urgensi Naskah Akademik Sebagai Media Nyata Partisipasi Masyarakat Untuk Mewujudkan Penerimaan dan Keberlakuan Hukum

Terhadap Peraturan Daerah sebagai hasil dari kinerja Pemerintah Daerah dan DPRD juga dapat dinilai sifat/karakter keberlakuan hukumnya seperti yang dikemukakan oleh Bruggink. Tentang keberlakuan hukum, dalam hal ini Bruggink memberikan tiga kriteria sebagai keberlakuan hukum secara faktual/empiris: atas dasar pemikiran ini, aturan hukum dikatakan memiliki keberlakuan apabila memenuhi dua unsur: pertama, jika secara nyata aturan hukum itu dipatuhi oleh masyarakat yang diatur dalam ketentuan hukum itu; kedua, jika secara nyata aturan hukum itu ditegakkan oleh aparat yang diberi kewenangan untuk itu. Kedua kriteria itu harus dapat dipenuhi oleh sebuah aturan hukum untuk dapat dikatakan bahwa aturan hukum itu berlaku secara efektif. Keberlakuan hukum secara formal/normatif: atas dasar pemikiran ini, maka aturan hukum itu harus merupakan bagian dari sebuah sistem aturan yang berlaku (sistem hukum positif). Aturan hukum mempunyai nilai keberlakuan apabila aturan itu memiliki konsistensi hirarki. Artinya, aturan hukum itu harus sesuai dengan aturan hukum yang lebih tinggi, karena aturan hukum itu mendasarkan diri pada ketentuan yang lebih tinggi.

Dalam kerangka pemikiran ini, maka sistem aturan membentuk suatu hierarki dari aturan yang tertinggi dan terendah. Aturan yang tertinggi menjadi dasar keberlakuan formal bagi aturan yang rendah. Pada bagian ini, bahan analisisnya juga dikaitkan dengan pemikiran tentang Validitas hukum atas dasar Stufenbau theory dari Hans Kelsen sebagai penganut Positivisme-analitis. Kekurangan dari teori Stufenbau dapat dilengkapi dengan menunjuk pada fakta dan tetap merujuk pada Pancasila yang sarat dengan nilai moral dan keadilan sosial sebagai cita hukum bangsa Indonesia dan Pokok kaidah negara yang fundamental atau norma dasar negara.

Berdasar pada pemikiran di atas, analisis keabsahan Peraturan daerah dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara:

- 1) Adalah analisis pada pengaruh, yaitu untuk melihat bagaimana hak dan kewajiban itu harus dipatuhi atau dilaksanakan baik oleh lembaga

- pelaksana maupun oleh masyarakat;
- 2) Analisis terhadap ketentuan hukum positif, apakah ketentuan hukum positif yang ada secara proporsional telah memuat pengaturan pembentukan Peraturan Daerah baik pada aspek substansi maupun aspek hubungan wewenang antar organ yang ditetapkan membentuk Peraturan Daerah tersebut.
 - 3) Adalah analisis keabsahan atas dasar aturan hukum. Kriteria aturan hukum, tentu menggunakan instrumen hukum positif yang telah ada terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah. Pada analisis ini secara langsung digunakan untuk menjawab apakah Peraturan Daerah telah dibentuk sesuai dengan aturan Hukum yang ada.

Tidak semua tolak ukur dapat dengan mudah diidentifikasi bentuknya dalam indikator dan parameter kesalahan Peraturan daerah. Di bawah ini adalah beberapa aspek identifikasi yang relatif mudah dan sering dilakukan yaitu dengan menggunakan teori keberlakuan hukum.

Tabel 1. Indikator dan Parameter Kesalahan Peraturan Daerah

Tolak Ukur	Indikator	Parameter
Filosofis	Penolakan dari masyarakat	Kehendak umum, norma kesusilaan, norma agama, norma adat.
Normatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Substansi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. 2. Pembuatan tidak sesuai dengan prosedur. 3. Dibuat oleh lembaga yang tidak berwenang 4. Substansi bertentangan dengan aturan lain yang sejajar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aturan yang lebih tinggi. 2. Keputusan yudisial review. (Batal demi hukum dan dapat dibatalkan)
Sosiologis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penolakan dari masyarakat, terutama "subyek" yang diatur. 2. Banyak dilanggar. 3. Diberlakukan dengan paksaan (kekuasaan/kekuatan). 	Norma yang hidup dalam masyarakat dan rasa keadilan.
Politik	Tidak berlaku secara efektif	Konfigurasi politik saat itu
Penafsiran	Multi-intepretable	Bahasa hukum yang "clear"

Sumber data : Tolak Ukur, Indikator, dan Parameter Kesalahan Peraturan Daerah, Pemda

c. Urgensi Naskah Akademik Sebagai Hasil Pemikiran Ilmiah Yang Sistematis dan Komprehensif Tentang Substansi Rancangan Peraturan Daerah

Kekuatan dan kedudukan strategis naskah akademik terletak pada hasil pemikiran yang mengandung kebenaran ilmiah yang sistematis dan komprehensif. Karena naskah rancangan akademik undang-undang maupun peraturan daerah disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, objektif dan impersonal. Mengingat kegunaannya sebagai landasan berpikir perumusan suatu rancangan perundang undangan, maka para perumus rancangan akademik dapat menggambarkan adanya berbagai alternatif rumusan yang mungkin dipilih oleh pemegang otoritas politik atas rancangan peraturan daerah tersebut, apabila terdapat beberapa kemungkinan gagasan normatif, Rancangan peraturan daerah yang disiapkan pemerintah, lazimnya hanya terfokus pada bentuk atau format *draft* atau Raperaturan daerahnya saja.

Menurut Ann dan Bob Seidman, untuk memperkuat justifikasi terhadap substansi rancangan peraturan perundang-undangan, perancang membutuhkan suatu laporan penelitian, karena tiga alasan:

"Pertama, laporan penelitian akan memberikan pembenaran bagi proses pembentukan kebijakan yang sedang berlangsung. Kedua, laporan penelitian atau naskah akademik juga berfungsi sebagai peta yang akan memandu perancang (drafter) dalam menghimpun dan mensistematisir kerangka besar kebijakan yang akan diterapkan berdasarkan kondisi yang tersedia. Ketiga, kehadiran naskah akademik juga akan memastikan bahwa perancang akan menyusun serangkaian norma yang terstruktur secara logis. Disamping itu, urgensi naskah akademik juga untuk memberikan gambaran bahwa rancangan undang-undang yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam"

Dengan demikian, kehadiran naskah akademik berfungsi pula sebagai *quality control* bagi suatu rancangan peraturan perundangundangan. Hal ini terkait dengan berbagai informasi yang disediakan dalam naskah akademik yang memberikan gambaran bagi para legislator dan masyarakat pada umumnya perihal problem sosial yang akan diperbaiki sebagai tujuan yang hendak dicapai dari diundangkannya

peraturan daerah tersebut.

Berbagai macam muatan atas standar isi yang dapat dimasukkan dalam naskah akademik dilakukan dengan format yang berbeda-beda tergantung dari kebutuhan dan analisa yang harus dilakukan dari rancangan undang-undang atau peraturan daerah yang akan dibentuk. Secara muatan, pada prinsipnya, naskah akademik memuat mengenai hal-hal yang menjadi landasan filosofis tentang apa yang akan diatur dalam suatu RUU. Naskah akademik diperlukan bagi pemangku kepentingan dan perancang (*drafter*) untuk mengambil keputusan apakah suatu substansi perlu atau tidak diatur dalam suatu RUU. Substansi-substansi yang harus ada dalam NA antara lain:

1) Tujuan dibuatnya RUU

Naskah Akademik harus memuat mengenai tujuan dibuatnya suatu undang-undang (politik hukum suatu undang-undang). Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi. Pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan (kebijakan dasar atau *basic policy*); Kedua tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan (kebijakan pemberlakuan atau *enactment policy*).

2) Pembahasan tentang apa yang akan diatur
Pembahasan ini harus diuraikan secara tepat dan tajam karena menentukan muatan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

3) Faktor berjalannya Rancangan Undang-Undang.

Dalam bagian ini diuraikan keberadaan infrastruktur pendukung untuk terlaksananya rancangan undang-undang bila menjadi undang-undang nantinya. Hal ini dibutuhkan agar undang-undang tersebut berjalan secara efektif dan tidak hanya memiliki makna simbolik. Misalnya jika disebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan pendidikan wajib hingga tingkat Sekolah Menengah Umum (SMU), harus dilihat apakah setiap daerah di Indonesia telah memiliki infrastruktur sekolah yang memadai.

4) Penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku dan perjanjian internasional. Penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan untuk memastikan agar tidak ada ketentuan yang saling bertentangan bila peraturan tersebut telah berlaku. Hal ini diperlukan karena apabila ada peraturan yang saling bertentangan, akan sulit untuk dicari penyelesaiannya. Penggunaan asas *Lex Spesialis derogat Lex Generalis* ataupun asas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan

mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah tidak akan menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan.

d. Urgensi Naskah Akademik Sebagai Kontrol Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Suatu Peraturan Daerah

Namun yang sering terlupakan adalah keberadaan NA sebagai dokumen kebijakan (*policy paper*). Yang dimaksud dengan *policy paper* di sini adalah sebuah dokumen yang menjembatani komunikasi mengenai kebijakan yang akan dibuat di antara pihak-pihak yang terkait, yaitu pembuat kebijakan, perancang, dan pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Landasan pikir dalam hal ini adalah posisi peraturan perundang-undangan sebagai suatu kebijakan publik (*public policy*) yang tertulis dan tertuang dalam bentuk sebuah produk hukum. Kebijakan publik dipahami sebagai suatu keputusan yang diambil oleh pejabat publik dalam struktur penyelenggaraan negara atas nama kepentingan warga negara. Kerangka pemahaman yang demikian melahirkan dua konsekuensi. *Pertama*, pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan perencanaan, monitoring, dan evaluasi yang matang karena kebijakan publik akan selalu mengalami keterbatasan, baik dalam soal sumber daya manusia dan dana, maupun waktu. Keterbatasan-keterbatasan ini membutuhkan adanya pengelolaan isu. Isu-isu harus dipilah dan dipilih dalam suatu urutan prioritas dan rencana implementasinya yang menyeluruh. Perhitungan pembuat kebijakan mengenai keterbatasan akan selalu mempengaruhi perencanaan, *Kedua*, ada tiga aktor yang terlibat dan harus ada komunikasi yang baik di antara keduanya, yaitu pembentuk kebijakan, perancang peraturan, dan pemangku kepentingan.

Pembentukan kebijakan di sini diartikan sebagai politisi yang mempunyai peran mengambil keputusan. Perancang peraturan dipahami sebagai pelaksana teknis yang melakukan tugas perancangan berikut analisis kebijakan. Dan pemangku kepentingan adalah kelompok-kelompok tertentu di masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari suatu kebijakan. Sehingga pemangku kepentingan bisa berbeda-beda, tergantung pada kebijakan yang diambil.

Naskah Akademik sebagai dokumen kebijakan bergerak dalam dua wilayah di atas. Ia hadir sebagai dokumen yang mampu menjembatani komunikasi mengenai perencanaan, dampak, dan evaluasi suatu kebijakan di antara tiga pihak yang terlibat tadi. Pembentuk kebijakan dapat mempunyai pemikiran mengenai suatu kebijakan, perancang akan membuatkan rancangan peraturannya, namun kebijakan itu haruslah dikonsultasikan dengan

pemangku kepentingan.

Pembuatan naskah akademik dalam proses legislasi, jika kita lihat dari sudut pandang demokratisasi hukum, sebenarnya menyiratkan bahwa hukum dalam dunia ilmu tidaklah otonom, dan berdiri sendiri melainkan juga bersinggungan dan juga membutuhkan ilmu bantu lainnya. Atau dalam kajian Studi Hukum Kritis, Hukum ternyata tidak berada dalam ruang hampa tanpa ada intervensi kepentingan apapun. Jelas bahwa hukum membutuhkan ilmu bantu lain untuk eksis, sebab dalam perancangan suatu Undang-undang (melalui NA) dibutuhkan kajian dan penelitian yang mendalam dari banyak ilmu: Sosial, Ekonomi, Politik, Antropologi dan sebagainya.

Dengan menggunakan teori keberlakuan hukum kita dapat melihat betapa urgennya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah. Syarat keberlakuan hukum tidak hanya berupa bahwa hukum tersebut telah ditetapkan, tetapi hukum tersebut juga bisa berlaku secara efektif. Suatu produk hukum yang baik dan benar adalah yang sah dan berlaku efektif. Syarat-syarat ini juga merupakan titik pangkal dalam mengidentifikasi kesalahan-kesalahan dalam produk hukum, khususnya Peraturan daerah.

Dari urgensi naskah akademik yang dijelaskan di atas dan mencermati prosesnya sudah menjadi ketentuan bahwa naskah akademik adalah suatu kajian awal yang sudah menjadi kewajiban untuk dibuat sebelum suatu perundang-undangan (peraturan daerah) akan dibuat dan disahkan. Naskah akademik sebagai parameter uji materi ilmiah terhadap suatu proses dan implikasi terhadap suatu wujud produk hukum yang akan dibuat.

Salah satu masalah adalah belum memadainya produk perundangan daerah yang dapat mendukung terlaksananya partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembentukan peraturan daerah. Untuk memecahkan masalah ini perlu dilakukan pembaruan mekanisme pembentukan peraturan daerah Pendekatan strategis yang dapat dilakukan adalah membentuk peraturan daerah yang mengatur mekanisme pembuatan kebijakan daerah partisipatif. Pembaruan itu meliputi upaya untuk merevitalisasi secara terpadu mekanisme pembuatan kebijakan daerah dalam satu ketentuan sehingga semua proses pembentukan peraturan daerah mengacu pada satu sumber. Diharapkan DPRD maupun pemerintah daerah mengikuti ketentuan tersebut dan terciptanya ruang bagi masyarakat terlibat dalam pembentukan peraturan daerah.

Hasil penelitian Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan dari 709 peraturan daerah yang diteliti, sebesar 85,2% merupakan peraturan daerah bermasalah dan hanya 14,8% yang tidak bermasalah.¹ Selain itu, dari hasil kajian Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Tahun 2010 ditemukan 369 Peraturan daerah Pajak dan Retribusi bermasalah yang harus dihentikan pelaksanaannya, direvisi, atau dicabut. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menjelaskan bahwa Kemendagri telah membatalkan 1.878 Peraturan daerah Pajak dan Retribusi sejak Tahun 2002 hingga 2009.

Banyaknya peraturan daerah yang bermasalah atau dibatalkan karena dalam proses pembentukan peraturan daerahnya tidak melalui pengkajian naskah akademik dengan baik atau patut diduga kajian naskah akademik kurang memadai, sehingga substansi peraturan daerah tidak mampu menyelesaikan permasalahan dan kebutuhan masyarakat. Selain itu pembatalan peraturan daerah terjadi karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta bertentangan dengan kepentingan umum.

Dari permasalahan tersebut berdampak pada sikap ketidakpatuhan masyarakat terhadap peraturan daerah. Sebagai bentuk ketidakpatuhan masyarakat terjadi penolakan terhadap sebuah rancangan peraturan daerah maupun sikap masyarakat tidak mematuhi peraturan daerah dalam pelaksanaannya. Hal ini berdampak pada banyaknya Peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah namun dalam implementasinya tidak berjalan dengan baik.

Sehubungan dengan itu maka kedudukan naskah akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi penting. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 43 ayat (3) ditegaskan bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Hal ini dapat dipahami bahwa dalam pembentukan undang-undang "harus" disertai naskah akademik. Namun dalam pembentukan peraturan daerah naskah akademik tidak menjadi suatu keharusan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (2) bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Kedudukan hukum naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah sifatnya fakultatif karena bisa penjelasan, keterangan dan atau naskah akademik. Sementara keberadaan Naskah Akademik memiliki nilai yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, karena penyusunan Naskah Akademik diawali dengan riset terhadap nilai-nilai yang ada di masyarakat sedangkan keterangan atau penjelasan belum tentu merupakan hasil penelitian.

Permasalahan tersebut tertanggulangi dengan melakukan pengkajian dan penelitian ilmiah, sehingga hasil kajian tersebut menunjukkan apakah diperlukan pembentukan peraturan daerah dan bagaimanakah idealnya diatur dalam peraturan daerah itu sendiri. Menurut M. Roken Fadly MK, kajian dan penelitian inilah yang kemudian dalam perkembangannya dikenal dengan Naskah Akademis.

2. Landasan-landasan Yang Harus Dipenuhi Dalam Pembentukan Naskah Akademik

Berikut yang menjadi landasan-landasan dalam pembentukan naskah akademik yang ideal dalam pembentukan peraturan daerah yang responsif yaitu :

1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis pada dasarnya merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk termasuk peraturan daerah harus benar-benar mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Sulawesi Selatan dan Provinsi Gorontalo dapat dipahami dengan jelas tentang pemenuhan landasan filosofis dalam naskah akademik peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan sebagai berikut:

"Bahwa bagi bangsa Indonesia, pendidikan pada hakekatnya adalah sebuah upaya untuk memmanifestasikan nilai-nilai / norma-norma berdasarkan pandangan hidup yang bersumber dari Pancasila. Pendidikan bermakna sebagai upaya untuk melahirkan manusia Indonesia yang tindakan dan perilakunya termanifestasikan nilai-nilai Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dan Keadilan Sosial"

Tujuan kehadiran (*reason de'etre*) negara dan

bangsa Indonesia yang dinyatakan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 yakni "mencerdaskan kehidupan bangsa, secara filosofis bermakna bahwa "kehidupan bangsa Indonesia yang cerdas adalah "kehidupan bangsa Indonesia yang termanifestasikan Pancasila".

Dalam landasan filosofis yang demikian itulah pencapaian tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diarahkan substansinya. Sebagaimana digariskan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "(1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia".

Kasubag Pengkajian Peraturan Daerah Biro Hukum & HAM Setda Prov. Sulawesi Selatan, mengatakan bahwa permasalahan ketimpangan terkait dengan pelayanan pendidikan dan pelayanan kesehatan yang belum merata di seluruh wilayah dan lapisan masyarakat sehingga oleh Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD memandang perlu membuat peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan dan peraturan daerah tentang pelayanan kesehatan gratis serta terintegrasi dengan JKN.

Sebagai upaya pemerintah daerah bersama dengan DPRD bahwa semua ini dapat diatasi dengan cara bahwa pada saat merencanakan pembentukan Peraturan daerah harus di dukung oleh Naskah Akademik. Karena naskah akademik yang dibuat oleh mereka yang benar-benar menguasai bidang penelitian hukum dan penelitian sosial mengenai hukum (instrumen penelitian, mengenali fakta hukum, mengenali fakta sosial), sehingga kualitas naskah akademik yang dibuat benar-benar valid dan respon terhadap kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya para akademisi mengatakan

bahwa naskah akademik penting dalam memenuhi landasan filosofis karena naskah akademik melandasi terbentuknya suatu peraturan daerah dan mengakomodir nilai-nilai atau hukum yang hidup dalam masyarakat sehingga dengan cara demikian peraturan daerah yang dibuat dapat berlaku efektif.

Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah, naskah akademik diharapkan menguraikan landasan filosofis yaitu pengaktualisasian nilai-nilai falsafah Pancasila sebagai dasar Negara dan sebagai pandangan hidup bangsa. Pentingnya naskah akademik mengakomodir nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah oleh karena sila-sila dalam Pancasila merupakan roh dari suatu peraturan.

2) Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Meskipun secara normatif dan konstitusional Indonesia adalah Negara hukum yang berasaskan kedaulatan rakyat, namun dalam implementasinya tergantung pada budaya hukum dan politik yang berkembang dalam masyarakat.

Achmad Ruslan membagi dua landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah:

- a) Landasan yuridis dari sudut formal, yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
- b) Landasan yuridis dari sudut materil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat diketahui bahwa landasan yuridis naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan di Provinsi Sulawesi Selatan, dimana telah memenuhi landasan yuridis secara formil maupun secara materil.

Anggota DPRD mengatakan bahwa salah satu kajian naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah adalah menganalisis landasan yuridis sehingga peraturan daerah yang dibentuk merupakan bagian dari kewenangan pemerintah daerah yang telah disentralisasikan oleh pemerintah pusat. Naskah akademik pembentukan peraturan daerah menguraikan tentang syarat formil dan materil oleh karena secara formal menjelaskan bahwa perda yang akan dibentuk menjadi kewenangan pemerintah

daerah bersama dengan DPRD demikian juga tentang syarat materilnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dapat disimpulkan bahwa pentingnya naskah akademik memenuhi landasan yuridis karena dalam pembentukan peraturan daerah harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas materi muatan serta pembentukannya memenuhi syarat formil maupun syarat materil.

Selain hal tersebut Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengantisipasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada yang akan diubah, atau yang dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan kewenangan pembentuk peraturan serta substansi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

3) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan (peraturan daerah), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, landasan sosiologis ini akan tercermin di dalam konsideran menimbang yang didalamnya memuat fakta-fakta sosiologis yang melatar belakangi dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut. Hal yang sama dikemukakan oleh Achmad Ruslan bahwa landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah, yaitu ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.

Sehubungan dengan itu menurut Zainal Abidin, mengatakan bahwa diharapkan kepada pemerintah daerah maupun DPRD agar dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, salah

satu permasalahan adalah masih banyaknya anak-anak yang berasal dari keluarga miskin yang tidak menikmati pendidikan. Selanjutnya menurut Ahmad Hadis, Anggota LSM mengatakan bahwa persolan masyarakat terjadi dalam berbagai aspek kehidupan misalnya pendidikan, kesehatan, sehingga dengan demikian diharapkan kepada pemerintah agar memberikan perlindungan dan penanganan atas hak-hak setiap warga negara tanpa memandang status sosial, suku maupun ras.

Sehingga dengan demikian secara 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.

Sebagai dampak dari kurang maksimalnya penyusunan dan penggunaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah sehingga banyak peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksiaksi demonstrasi sehingga menjadi cerminan bahwa peraturan perundang-undangan tidak memiliki akar sosial kuat. Dengan demikian naskah akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur.

Naskah Akademik juga memberikan ruang bagi para pengambil keputusan yang berwenang untuk membahas dan menetapkan peraturan daerah (baik pemerintah daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) untuk mempertimbangkan apakah substansi/materi yang terkandung di dalam Naskah Akademik itu layak diatur dalam bentuk peraturan daerah atau tidak, dan apakah hanya perlu satu peraturan daerah atau dimungkinkan untuk dituangkan dalam lebih dari satu peraturan (mungkin peraturan sederajat atau peraturan pelaksanaan).

Maka dari itu menurut penulis melalui penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah, maka tendensi pandangan masyarakat bahwa peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) adalah produk yang selalu berpihak pada kepentingan pemerintah (politik) semata-mata tidak terjadi, dan dalam pelaksanaannya masyarakat merasa memiliki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Naskah Akademik diharapkan dapat digunakan sebagai instrumen

penyaring, menjembatani dan meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pembentuk peraturan perundang-undangan (peraturan daerah).

Sehubungan dengan itu menurut Zainal Abidin, yang mengatakan bahwa untuk mewujudkan korelasi naskah akademik pembentukan peraturan daerah dengan keterpenuhan landasan sosiologis maka seharusnya pemerintah daerah dengan DPRD yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah lebih banyak melakukan publikasi kepada masyarakat serta membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan naskah akademik, sehingga harapan dan permasalahan menjadi fakta yang harus diselesaikan melalui peraturan daerah.

Sedangkan menurut Ahmad Hadis, mengatakan bahwa pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang terakumulasi melalui naskah akademik belum sepenuhnya berjalan dengan baik, sebab yang sering terjadi dan diketahui masyarakat adalah pada tahap sosialisasi rancangan peraturan daerah dan jarang sekali diketahui ada pertemuan dengan masyarakat yang sifatnya dalam rangka penyusunan naskah akademik pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan pandangan responden tersebut diatas, maka naskah akademik untuk dapat memenuhi landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan daerah, seharusnya pemerintah daerah melalui satuan kerja perangkat daerah (SKPD) maupun melalui alat kelengkapan DPRD sebelum melakukan pengusulan rancangan peraturan daerah untuk ditetapkan dalam program pembentukan peraturan daerah, lebih awal melakukan sosialisasi untuk mendapatkan masukan secara langsung dari masyarakat. Sehingga setelah menjadi peraturan daerah benar-benar bermanfaat bagi masyarakat.

4) Landasan Ius Constitum dan Ius Constituendum

Agar dapat dibentuk sistem hukum ideal sesuai dengan ekspektasi (yang dicita-citakan) masyarakat, maka dalam kaitannya dengan pembangunan hukum nasional, kiranya sangat relevan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa sejak diundangkan peraturan perundangundangan tersebut harus memenuhi beberapa syarat prosedural, yaitu:

- a) Syarat keterbukaan yaitu bahwa sidang-sidang di Dewan Perwakilan Rakyat dan eksekutif dalam pembuatan undang-undang diumumkan, dengan harapan akan adanya tanggapan warga masyarakat yang berminat.

- b) Memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul (tertulis) kepada penguasa. Caracaranya, antara lain:
- (1) Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghindari suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan di bidang tertentu.
 - (2) Suatu Departemen mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan undang-undang tertentu.
 - (3) Acara dengar pendapat (*hearing*) di Dewan Perwakilan rakyat.
 - (4) Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli terkemuka.

Dalam rangka pemenuhan *ius constitutum* maupun *ius constituendum*, maka naskah akademik memegang peranan penting bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah maka harus menempatkan Pancasila sebagai segala sumber hukum maupun Pancasila sebagai Falsafah Bangsa/pandangan hidup. Permasalahan pembangunan hukum selama ini banyak bermasalah karena nilai-nilai filosofi dari Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa banyak terabaikan dalam pembentukan peraturan daerah, padahal dengan menjadikan Pancasila sebagai segala sumber hukum maka peraturan daerah yang dibentuk dengan semangat otonomi daerah tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional.

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka Pembangunan hukum dimulai dari pondasi dan jiwa paradigma bangsa Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara serta sekaligus dasar filosofi bangsa dan Negara sehingga tiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Kedudukan Pancasila sebagai sumber hukum Negara merupakan *grundnorm* dalam system hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal UUD Negara RI 1945. Sehingga dengan demikian Pancasila menjadi instrument kritis dalam menilai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijaksanaan (*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.

Dengan demikian, pembangunan hukum

dalam kerangka pembangunan nasional harus dilakukan atas dasar nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut merupakan hasil konsensus bersama dari masyarakat yang menjadi sumber dan motivasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang dalam konteks Indonesia disebut dengan Pancasila. Karena itu, secara filosofis hakikat kedudukan Pancasila sebagai paradigma pembangunan hukum dalam kerangka pembangunan nasional mengandung suatu konsekuensi bahwa segala aspek pembangunan hukum dalam kerangka pembangunan nasional harus mendasarkan kepada hakikat nilai-nilai Pancasila.

Berdasarkan uraian pembahasan di atas terkait dengan hakikat naskah akademik maupun tentang peran Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam mewujudkan pembentukan peraturan daerah yang responsif, maka penulis mengemukakan konsep yang ideal agar naskah akademik sebagai instrument terbentuknya peraturan daerah yang benar-benar responsif. Naskah Akademik idealnya menjadi pedoman dalam pembentukan peraturan daerah sehingga substansi naskah akademik yang merupakan hasil penelitian dan pengkajian faktafakta yang terdapat dalam masyarakat dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya naskah akademik sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya.

Substansi naskah akademik menjadi urgen agar melahirkan peraturan daerah yang responsif yang mengaktualisasikan nilai-nilai pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dengan cara demikian maka naskah akademik sebagai pedoman lahirnya suatu peraturan daerah mampu menjadi perekat terhadap perbedaan suku, agama, budaya dan adat istiadat setiap warga masyarakat.

Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) 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. Sehingga dengan

demikian kedudukan naskah akademik secara yuridis idealnya harus menjadi sarana pengharmonisasian dan sinkronisasi setiap peraturan daerah yang akan dibentuk, baik secara vertikal maupun secara horizontal.

Secara 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 lewat aksi-aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial kuat. Dengan demikian Naskah Akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur. Maka dari itu idealnya naskah akademik secara sosiologis harus mengakomodir nilai-nilai keadilan yang diharapkan oleh masyarakat, sehingga setiap peraturan daerah yang di bentuk tidak sekedar hanya keadilan prosedural akan tetapi peraturan yang di bentuk bersesuaian dengan perasaan keadilan masyarakat.

Sedangkan naskah akademik harus memenuhi *ius constitutum* maupun *ius constituendum* di maksudkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah yang dibentuk seharusnya diperuntukkan dalam jangka waktu yang lama. Hal ini penting karena setiap peraturan yang dibentuk harapannya adalah bagaimana mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Oleh karena itu naskah akademik memberikan kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan di anggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan rasa keadilan masyarakat serta tidak memberikan kesejahteraan terhadap warga Negara. Maka dari itu idealnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah maupun dalam pembaharuan hukum diharapkan berorientasi pada pencapaian tujuan Negara sebagai diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Hakikat naskah akademik adalah sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan daerah karena merupakan hasil penelitian atas permasalahan

yang terjadi dalam masyarakat dan memerlukan penyelesaian melalui peraturan daerah yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sehingga kedudukan naskah akademik menjadi keharusan serta menjadi prasyarat dalam pembentukan perda karena melalui naskah akademik yang baik dapat melahirkan peraturan daerah yang baik. Dengan demikian naskah akademik sangat urgen karena sebagai media harmonisasi perda secara vertikal dan horizontal, sebagai media partisipasi masyarakat, sebagai sarana informasi ilmiah karena melalui penelitian, pengkajian dan menguraikan permasalahan, sehingga naskah akademik berfungsi sebagai bahan dasar bagi penyusunan peraturan daerah yang memuat gagasan-gagasan, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan serta menguraikan fakta-fakta atau latar belakang serta menjadi solusi sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam Peraturan Daerah.

Konsep ideal naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah yang responsif adalah menjadikan Pancasila dan UUD 1945 kaedah penuntun, menguraikan fakta-fakta dan tuntutan masyarakat serta di bentuk oleh lembaga yang memiliki kewenangan. sehingga Pembentukan dan pembangunan hukum mampu mewujudkan tujuan Negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Saran

Perlu penyiapan naskah akademik yang baik agar melahirkan peraturan daerah yang baik serta memberi kemanfaatan serta kesejahteraan bagi masyarakat;

Disarankan agar pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melakukan perencanaan pembentukan peraturan daerah berdasarkan potensi daerah dan kebutuhan masyarakat dengan tolak ukur indikator skala prioritas dan penyusunan naskah akademik dengan melibatkan ahli/pakar dari perguruan tinggi;

Disarankan agar kiranya pemrakarsa melakukan penyusunan naskah akademik sesuai dengan teknik penyusunan menurut peraturan perundang-undangan dan hasilnya dipedomani dengan baik sehingga setiap peraturan daerah yang di bentuk tidak bermasalah serta bermanfaat bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Pangerang Moenta. (2003). Metode Perancangan Perundang-Undangan Daerah. *Jurnal Amanna Gappa*, 2(2), 78. Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman. (1995). *Seminar Hukum Nasional Keenam Tahun 1994 (Buku II)*. Jakarta.
- Cotterel, Roger. 1995. *Laws Community Legal Theory in Sociological Perspective*. London: Clarendon Press Oxford.
- Fadjar, Mukthie. (2001). *Bahan Bacaan dan Diskusi Teori Hukum*. Malang.
- Indrati, Maria Farida. (2006). *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Malinowski, Bronislaw. 1988. *Crime and Custom In Savage Society/Tertib Hukum dalam Masyarakat Terasing*. (R.G. Soekadijo, penerjemah). Jakarta: Erlangga.
- M. Roken, Fadly MK. *Sifat Hukum dan Implementasi Penyusunan Naskah Akademis Berdasarkan Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*. Tesis tidak diterbitkan. Bandung: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran.
- Nusantara, Abdul Hakim G. (1988). *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan LBHI.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80. (2015). *Pembentukan Produk Hukum Daerah*.
- Roscoe Pound. (1989). *An Introduction To The Philosophy Of Law / Pengantar Filsafat Hukum*. (Mohamad Rajab, penerjemah). Jakarta: Bharata.
- Seidman, Ann., Robert B. Seidman & Nalin Abeysekere. (2001). *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan dari *Legislative Drafting for Democratic Social Change*. Jakarta: Proyek Elips.
- Undang-Undang Dasar Negara RI 1945.
- Undang-Undang Nomor 12. (2011). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Penjelasan Tentang Naskah Akademik*.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintah Daerah*.