

**PENTINGNYA NASKAH AKADEMIK  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN UNTUK MEWUJUDKAN HUKUM ASPIRATIF  
DAN RESPONSIF**

***THE IMPORTANCE OF ACADEMIC SCRIPT IN THE STATUTES  
FORMATTING TO REALIZE ASPIRATIONAL AND RESPONSIVE  
LAW***

**Abdul Basyir**

Staf Perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah  
Kabupaten Lombok Timur Provinsi NTB.  
E:mail: abasyir69@yahoo.com

Naskah diterima :05/04/2014; revisi : 30/05/2014/; disetujui : 01/08/2014

**ABSTRACT**

*This study aims to identify and assess the importance of an academic paper on the laws formation in creating aspirations and responsive law and also to knowing the implications of law that is not accompanied by an academic paper. This type of research is normative research. The approach used to address this fundamental problem, namely the statute approach and conceptual approach. Academic Paper in the formation of legislation is as early draft legislation and regulation, institutionalize or formalize conditions and/or events in the community into legislation. Creating aspirations and responsive law is because the law is formed starting from the bottom to the top (bottom up), and the product of legislation can be enforced and accepted by the community. The implications of the draft legislation that is not accompanied by an academic paper that is denied to be discussed, out of procedure, and the legislation products can be constrained when executed or enforced.*

*Keywords: Academic Paper, The formation of Legislation, Implication.*

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji mengenai pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mewujudkan hukum aspiratif dan responsif serta implikasi peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. Metode pendekatan yang digunakan untuk membahas permasalahan pokok ini, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai naskah awal rancangan undang-undang dan Perda, melembagakan atau memformalkan keadaan dan/atau peristiwa dalam masyarakat ke dalam Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan hukum aspiratif dan responsif karena hukum yang dibentuk mulai dari bawah ke atas (bottom up), dan Produk peraturan perundang-undangan dapat ditegakkan dan diterima oleh masyarakat. Adapun implikasi rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik yaitu ditolak untuk dibahas, cacat prosedur, dan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat mengalami kendala ketika dijalankan atau ditegakkan.

*Kata Kunci : Naskah Akademik, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Implikasinya.*

## PENDAHULUAN

SEBAGAIMANA DINYATAKAN dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan status negara hukum, Indonesia mewujudkan hukum yang berlaku melalui hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan.

Dalam mewujudkan pembentukan hukum tertulis, khususnya peraturan perundang-undangan, diperlukan tatanan yang tertib di bidang 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.

Tak dapat dipungkiri, selama ini produk dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif baik pusat maupun daerah ada yang tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, akibatnya peraturan perundang-undangan tersebut tidak dilaksanakan oleh masyarakat. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Terkait dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sudah seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.<sup>1</sup>

Peraturan perundang-undangan Indonesia hingga saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dan belum mampu pula mengantisipasi perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang sebagaimana halnya KUHP dan KUHPerduta peninggalan kolonial Belanda yang masih digunakan hingga saat ini sebagai pedoman dan pengaturan pola perilaku dalam berbangsa dan bernegara meskipun usianya telah beratus-ratus tahun sejak dibentuk. Ketidakmampuan perundang-undangan Indonesia tersebut dapat dilihat dari produk peraturan perundang-undangan yang ada tidak ada yang masa berlakunya dalam jangka waktu yang cukup lama karena sering diubah dan bahkan diganti atau dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang baru. Meskipun demikian, pada sisi lain terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang masa berlakunya relatif cukup lama terutama yang dibentuk pada masa Orde lama dan Orde baru seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peri hlm Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, Hlm.320

Perkawinan, dan KUHAP yang masih berlaku hingga saat ini dan belum mengalami perubahan atau penggantian.

Di samping itu, pada tataran pemerintahan daerah di Indonesia, terhadap Peraturan Daerah (Perda) juga berlaku hal yang demikian. Peraturan Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota jarang sekali yang masa berlakunya lama dan berujung pada perubahan, bahkan banyak yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini oleh Menteri Dalam Negeri terutama sejak bergulirnya Era Reformasi di Indonesia. Misalnya saja dalam kurun waktu 2002 hingga 2009 terdapat 1408 Perda dibatalkan, dengan rincian yaitu tahun 2002 sebanyak 19, tahun 2003 sebanyak 105, tahun 2004 sebanyak 236, tahun 2005 sebanyak 126, tahun 2006 sebanyak 114, tahun 2007 sebanyak 173, tahun 2008 sebanyak 229, dan tahun 2009 meningkat sebanyak 406.<sup>2</sup>

Hal tersebut patut untuk dicermati agar ke depan peraturan perundang-undangan Indonesia lebih aspiratif dan responsif terhadap keadaan masyarakat saat ini dan perkembangan di masa mendatang. Munculnya persoalan tersebut salah satunya disebabkan karena masih lemahnya sisi perencanaan dalam pembentukan produk peraturan perundang-undangan.

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.

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

Dalam perkembangannya, 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, dinyatakan bahwa 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.<sup>3</sup>

Sebelum keluarnya Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional muncul berbagai istilah, yaitu Naskah Rancangan Undang-undang, Naskah Ilmiah Rancangan Undang-undang, Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademis Rancangan Undang-undang, dan *Academic Draft* Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.<sup>4</sup>

Keberadaan Naskah Akademik sebenarnya merupakan suatu hal yang sangat

<sup>2</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Daftar Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan KDH*. Diakses tanggal 9 Desember 2013.

<sup>3</sup> [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), dikutip dalam Makalah Abdul Wahid, *Penyusunan Naskah Akademik*, diakses tanggal 5 Desember 2013

<sup>4</sup> *Ibid*

strategis dan urgen dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap mengatur segala hal. Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh adanya Naskah Akademik maka ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang diatur.<sup>5</sup>

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keharusan terhadap pembentukan Undang-Undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 43 ayat (3) bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Sedangkan terhadap pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota masih bersifat kabur antara keharusan atau alternatif karena hanya menyebutkan “disertai”, sebagaimana tertuang dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Penggunaan kata “*disertai*” dalam pembentukan Peraturan Daerah bisa saja dimaknai di satu sisi sebagai keharusan dan di sisi lain sebagai kebolehan untuk tidak menyertakan Naskah Akademik. Semestinya sebelum kata “*disertai*” hendaknya ada kata “*dapat*” atau “*harus*” sehingga tidak menimbulkan multi tafsir

atau kekaburan norma mengenai perlu tidaknya penyusunan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Kekaburan norma dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga nampak jelas terlihat bila memperhatikan ketentuan dalam Pasal 56 antara ayat (2) dan ayat (3). Dalam Pasal 56 ayat (2) sudah dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, dan pada ayat (3) dinyatakan juga bahwa “Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai a). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; b). pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau c). perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur”.

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

5 [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), dikutip dari makalah yang ditulis oleh Aan Eko Widiarto, yang berjudul: *Metode dan Penyusunan Naskah Akademik*, diakses tanggal 5 Desember 2013.

tentuan tersebut, wajar jika dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah lebih dikedepankan penjelasan atau keterangan saja ketimbang melakukan pengkajian Naskah Akademik.

Selain itu tidak diatur mengenai teknik dan sistematika penyusunan penjelasan atau keterangan terhadap rancangan Peraturan Daerah yang hanya memerlukan penjelasan atau keterangan sebagaimana halnya Naskah Akademik yang sudah ditentukan teknik penyusunan dan sistematikanya yang menjadi lampiran I dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini tentu menimbulkan multi tafsir sekaligus sebagai bentuk kekosongan norma dalam penyusunan penjelasan atau keterangan rancangan Peraturan Daerah dimaksud.

Selanjutnya setelah Naskah Akademik rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah tersusun, ketika dilakukan pembahasan bersama di Legislatif (DPR/DPRD) yang merupakan lembaga politik, hasil kajian Naskah Akademik dalam pembahasan Undang-Undang atau Peraturan Daerah tidak lagi dianggap penting, yang dikedepankan justru pertimbangan politik yang lebih dominan yang mendasarkan pengambilan keputusan pada suara mayoritas dengan disertai berbagai kepentingan politis dan cenderung mengabaikan substansi atau makna sebenarnya yang hendak dicapai.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, tulisan ini hendak melakukan studi terhadap :

- pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif dan
- implikasi hukum rancangan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disertai dengan kajian Naskah Akade-

mik Terhadap permasalahan tersebut, ruang lingkup penelitian ini dititikberatkan pada pembahasan mengenai makna penting dan implikasi hukum naskah akademik dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Untuk membahas permasalahan di atas, maka digunakan landasan teori dan konseptual yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian Hukum Normatif, yaitu suatu penelitian yang mengkaji Peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya dengan Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan Konsep.

Jenis bahan hukum dalam penelitian ini yaitu terdiri dari Bahan Hukum Primer berupa peraturan perundang-undangan, Bahan Hukum Sekunder yang meliputi buku-buku literatur, dan Bahan hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang berupa kamus hukum dan kamus umum bahasa Indonesia.

Adapun sumber bahan hukum dalam penelitian ini bersumber atau diperoleh dari kepustakaan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan di berbagai perpustakaan, internet, majalah, jurnal, maupun surat kabar. Bahan hukum yang diperoleh dari studi Kepustakaan dianalisis secara *Deskriptif Kualitatif*, dan selanjutnya adalah menarik kesimpulan dengan cara induktif, yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari hal yang khusus ke hal yang umum.

## PEMBAHASAN

A. Makna Penting Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kualitas materi 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.<sup>6</sup>

Untuk itu, perlu perencanaan 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.<sup>7</sup>

Dalam upaya untuk memahami urgensi naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari keberadaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Secara normatif, dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dinyatakan:

#### Pasal 5

*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:*

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

*Pasal 6, Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:*

*pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.*

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Untuk itu, dikaitkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, penyusunan naskah akademik merupakan salah satu bentuk perwujudan azas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Khususnya terkait dengan pelaksanaan azas tujuan yang jelas, azas perlunya pengaturan, dan azas dapat dilaksanakan.<sup>8</sup>

Di samping itu, keberadaan naskah akademik juga merupakan penerapan dari asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebab dalam penyusunan naskah akademik harus benar-benar memperhatikan secara tepat materi muatan yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Selanjutnya, naskah akademik harus pula menggambarkan azas dapat dilaksanakan. Setiap pembentukan per-

<sup>6</sup> Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Cetakan Ketiga. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm. 7

<sup>7</sup> *Ibid.* Hlm 17

<sup>8</sup> *Ibid.*

aturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Tidak dapat diabaikan, melalui naskah akademik, kita dapat melihat penerapan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Peraturan perundang-undangan tentunya dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan diharapkan akan memberi manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>9</sup>

Sejalan dengan hal yang telah dikemukakan tersebut di atas, pentingnya naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan antara lain yaitu bahwa Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari masyarakat.<sup>10</sup>

Dengan demikian, 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.

<sup>9</sup> *Ibid*, Hlm.170

<sup>10</sup> Makalah Eko Rial Nugroho, yang mengutip pendapat Harry Alexander dari dan seperti yang dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia dkk, dalam bukunya Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, terbitan Kreasi Total media Yogyakarta, hlm. 31, diskus dari [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), tanggal 7 Februari 2014.

Naskah akademik juga 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-kebijaksanaan dan tata laksana pemerintahan).

Dengan Kajian filosofis akan diuraikan 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 pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan.

Selanjutnya, Naskah Akademik juga 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. Naskah Akademik juga memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan peraturan perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik.

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.

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 masya-

rakat (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.

Dari pendekatan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya dengan menggunakan *theories on the law making itself*, kita dapat mengetahui faktor yang relevan dan berpengaruh terhadap mutu hukum dan substansi hukum. Dengan demikian naskah akademik dapat dijadikan sebagai dasar kajian untuk menentukan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Melalui kajian dan penyusunan naskah akademik, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan, dan dapat ditegakkan.<sup>11</sup>

Terdapat beberapa aspek yang berkaitan dengan penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang, sebagai salah satu langkah yang dapat digunakan untuk mendukung perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan berke-

lanjutan. Dalam sebuah naskah akademik setidaknya harus mampu menelaah tiga permasalahan, yaitu langkah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pertama, menjawab pertanyaan mengapa diperlukan undang-undang baru?, kedua, lingkup materi kandungan dan komponen utama undang-undang, dan ketiga, proses yang akan digunakan untuk menyusun dan mengesahkan undang-undang.<sup>12</sup>

Banyak aspek yang perlu dikaji dalam menyusun naskah akademik, salah satunya ialah harus dilakukannya riset mendalam dalam penyusunan naskah akademik RUU. Selanjutnya, sebagai suatu hasil kajian yang bersifat akademik, tentu naskah akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, objektif, dan infersonal. Karena itu, pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakanginya tentulah berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya.<sup>13</sup>

Dengan memahami substansi dari naskah akademik, dapat diketahui pondasi ilmiah yang mendasari dibentuknya suatu rancangan undang-undang, yang selanjutnya akan diajukan dan dibahas di DPR. Melalui naskah akademik ini dapat dilihat bahwa setiap rancangan undang-undang tidak disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Bagaimanapun pembentukan suatu undang-undang menyangkut kepentingan rakyat banyak. Apalagi, undang-undang dimaksud akan menjadi norma hukum yang mengikat secara umum.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Ibid*,

<sup>12</sup> Kementerian PPN, dkk, dalam *Ibid*, Hlm. 170-171

<sup>13</sup> Hikmahanto Juwana, dalam *Opcit*, Hlm. 173

<sup>14</sup> *Ibid*, Hlm.173

Oleh karena itu, dengan merujuk pada pandangan Jimly Asshiddiqie, sudah seharusnya setiap norma hukum yang hendak dituangkan dalam bentuk rancangan undang-undang, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan.<sup>15</sup>

Memang, seyogyanya penyusunan naskah akademik didahului dengan pelaksanaan penelitian yang mendalam dan komprehensif, yang tentunya membutuhkan dukungan pembiayaan besar, serta ketersediaan waktu yang relatif lama. Akan tetapi tidak tepat ketika faktor dana dan waktu dijadikan alasan tidak dilakukan kajian dan penelitian, untuk mencapai tujuan undang-undang yang berkualitas dan sesuai dengan yang diharapkan.<sup>16</sup>

Dilihat dari substansinya, suatu naskah akademik memuat beberapa hal penting yakni:

1. Tujuan dibuatnya rancangan undang-undang;
2. Pembahasan tentang apa yang akan diatur;
3. Memperhatikan faktor berjalannya undang-undang;
4. Rujukan.<sup>17</sup>

Menyangkut tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beranekaragam. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, kondisi politik hukum sangat berperan penting karena, pertama sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dan kedua untuk

menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.

Dari hal tersebut, dapat tergambar bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal, merupakan “jembatan” antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum, yang diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan erat, bahwa pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum. Pelaksanaan undang-undang tidak lain adalah pencapaian apa yang diikhtikarkan dalam politik hukum yang telah ditetapkan (*furthering policy goals*).<sup>18</sup>

Pada bagian apa yang akan diatur, bagian ini harus dapat diuraikan secara tepat dan tajam mengenai apa yang akan menjadi materi muatan dalam undang-undang. Pada bagian substansi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan:

- a. Bagian substansi, merupakan pemetaan tentang apa yang diatur. Untuk keperluan pengisian bagian ini, penyusunan naskah akademik harus berkonsultasi secara intens dengan pihak-pihak yang sangat tahu tentang apa yang akan diatur;
- b. Uraian substansi sangat penting karena akan memberi informasi, pengetahuan dan perspektif bagi pengambil kebijakan tentang apa yang akan diatur;
- c. Bagian substansi juga penting bagi perancang (*drafter*) mengingat perancang harus tahu apa yang akan diatur sebelum diterjemahkan ke dalam kalimat hukum. Tanpa uraian yang mendalam, maka sangat sulit bagi perancang untuk memahami tujuan dan

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie dalam *Ibid*. Hlm.173

<sup>16</sup> *Ibid*, Hlm.174

<sup>17</sup> Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.Pr.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

<sup>18</sup> Hikmahanto Juwana, dalam *Opcit*, Hlm.175

menterjemahkan ke dalam kalimat hukum.<sup>19</sup>

Mengenai faktor berjalannya undang-undang, sering terjadi kondisi di mana suatu undang-undang telah dibentuk dan dinyatakan berlaku, tetapi dalam praktiknya tidak dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Kondisi ini tentunya dapat terjadi karena tidak diikuti dengan kajian yang mendalam dengan memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat dalam arti sesungguhnya. Dengan demikian seyogyanya naskah akademik juga memuat kajian tentang dukungan infrastruktur dalam hal suatu undang-undang diberlakukan nantinya.<sup>20</sup>

Selanjutnya, naskah akademik juga menjadi rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam naskah akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan RUU yang akan dibuat. Ada tiga rujukan yang dapat digunakan:

- a. Mengambil undang-undang dari luar negeri yang mirip dengan RUU yang akan dibuat;
- b. Dengan merujuk pada *model law* yang kerap dibuat oleh organisasi internasional;
- c. Pelbagai perjanjian internasional yang belum diikuti oleh Indonesia.<sup>21</sup>

Penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, maupun pelbagai konvensi internasional terkait dengan penyusunan undang-undang dan kemudian dijelaskan dalam naskah akademik, bertujuan untuk:

Menghindari terjadinya tumpang tindih (duplikasi) aturan dan/atau tidak konsisten baik secara horizontal maupun vertikal;

*Harus dilakukan proses harmonisasi dan sinkronisasi pelbagai undang-undang yang sudah dalam proses pembentukan undang-undang.*<sup>22</sup>

Dapat juga dikemukakan, mempersiapkan naskah akademik merupakan salah satu langkah penting dalam proses legislasi, karena:

*“...naskah akademik berperan sebagai “quality control” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu undang-undang yang baru, termasuk tujuan dan isinya.”*<sup>23</sup>

Selain itu, keberadaan naskah akademik pembentukan peraturan perundang-undangan juga berperan dalam:

*“...memberi arah kepada para pemangku kepentingan (stakeholder) dan perancang (drafter). Pemangku kepentingan terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.”*<sup>24</sup>

Di samping itu, unsur-unsur yang perlu ada dalam suatu naskah akademik adalah tentang urgensi disusunnya pengaturan baru suatu materi hukum, yang di dalamnya memuat:

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, Hlm. 178

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia, dan *Coustral Resources Managemen Project/Mitra Pesisir, Materi Acuan Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*. Jakarta, Desember 2005. Hlm.13-14.

<sup>24</sup> Hikmahanto Juwana, dalam Yuliani, *Opcit.* Hlm.179

1. Hasil inventarisasi hukum positif;
2. Hasil inventarisasi permasalahan hukum yang sedang dihadapi;
3. Gagasan-gagasan tentang materi hukum yang akan dituangkan ke dalam rancangan undang-undang;
4. Konsepsi landasan, alasan hukum dan prinsip yang akan digunakan;
5. Pemikiran tentang norma-normanya yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal;
6. Gagasan awal naskah rancangan undang-undang yang disusun secara sistematis, bab demi bab, serta pasal demi pasal, untuk memudahkan dan mempercepat penggarapan RUU oleh instansi yang berwenang menyusun RUU tersebut.<sup>25</sup>

Terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah (PERDA), adanya proses kajian akademik dalam pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Jazim Hamidi, pentingnya atau urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda adalah:

- a. *Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik;*
- b. *Menjamin perda sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (sense of belonging), rasa bertanggungjawab (sense of reponsibiliy), akuntabilitas (sense of accountability) perda tersebut;*
- c. *Menumbuhkan adanya kepercayaan (trust), penghargaan (respect), dan pengakuan (recognition) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.*<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Keputusan Kepala BHN, *Op Cit*.

<sup>26</sup> Jazim Hamidi, dkk. *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Prestasi Pustaka

Senada dengan hal tersebut, Rachmad Syafa'at juga mengemukakan bahwa:

*“Ditilik dari satu sisi, citra kearifan lokal dapat didasarkan pada ilmu pengetahuan seperti terpola dalam masyarakat ilmiah di negara-negara maju dengan alam pikirannya yang bercorak rasional. Namun dari sisi lainnya, kearifan lokal ini dilandasi oleh sistem masyarakat yang sederhana dan bersahaja di negara-negara yang berkembang. Ajaran agama dan kepercayaan masyarakat lokal menjiwai dan mempengaruhi bagaimanakah suatu peraturan dapat terlaksana dengan baik. Cerminan dari kearifan lingkungan masyarakat secara konkrit terkristalisasi dalam produk hukum masyarakat lokal, dalam ajaran antropologi hukum dapat disebut juga hukum kebiasaan, hukum rakyat, hukum penduduk asli, hukum tidak tertulis, dan hukum adat.”*<sup>27</sup>

Secara umum pembentukan perda yang baik harus dilandasi dengan kajian yang memadai terhadap hal-hal yang berhubungan dengan:

- a. Urgensi dan tujuan pengaturan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur;
- d. Jangkauan serta arah pengaturan.<sup>28</sup>

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menjadi suatu keharusan untuk menyusun suatu naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan

Publisher. Hlm.52.

<sup>27</sup> Rachmad Syafa'at, dkk. Dalam Jazim Hamidi. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2011. Hlm.53

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm.76

undang-undang, yang merumuskan antara lain tentang dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. Namun dalam pembentukan raperda, belum secara tegas dinyatakan apakah naskah akademik harus atau dapat disertakan karena dalam Pasal 56 ayat (2) hanya menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Akibatnya, dalam praktik setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, naskah akademik dalam penyusunan suatu raperda saat ini dimaknai beragam oleh masing-masing pemerintahan daerah. Naskah akademik oleh sebagian pemerintahan daerah dijadikan sebagai keharusan dalam pengajuan raperda kepada DPRD maupun sebaliknya oleh DPRD kepada pemerintah daerah. Tetapi bagi sebagian pemerintahan daerah naskah akademik dianggap bukan suatu hal yang harus disertakan dalam tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah. Walaupun demikian, tapi setidaknya penyusunan suatu naskah akademik dapat membantu para pihak yang memerlukan, terutama bagi para perancang perda, namun demikian seharusnya hal tersebut dilakukan sebelum draf awal raperdanya dirumuskan dan bukan sesudahnya.

Dengan demikian, senada dengan apa yang dikemukakan oleh Rudianto, maka makna penting atau urgensi Naskah Akademik yaitu:

1. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;

2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan;
3. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang;
4. Pedoman dan sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait;
5. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan Pemerintah untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>29</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa makna penting atau urgensi naskah akademik adalah terletak pada produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan yaitu dapat berlaku efektif di masyarakat ketika diberlakukan karena mampu menampung segala aspirasi yang ada dalam masyarakat serta tanggap dalam merespon hal-hal yang menjadi kebutuhan dan memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### B. Implikasi Hukum Peraturan Perundang-Undangan Yang Tidak Disertai Dengan Naskah Akademik

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa penyusunan naskah akademik merupakan bagian dari tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya tahap-tahap yang telah ditentukan dan dilakukan secara transparan, masyarakat

<sup>29</sup><http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files>, dikutip dari makalah Rusdianto, *Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, diakses tanggal 24 Maret 2014.

dapat memilih dan menentukan berbagai langkah-langkah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menarik perhatiannya. Prosedur adalah bagian dari pertanggungjawaban dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketika pembentuk peraturan perundang-undangan menempuh berbagai tahap-tahap yang harus dilalui sesuai dengan ketentuan yang ada, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan itu mempunyai nilai yang tinggi untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Akan tetapi manakala tahap-tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu ada sebagian yang ditinggalkan, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut akan memperoleh nilai yang rendah untuk dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Jadi, ditempuhnya prosedur secara benar adalah bagian tidak terpisahkan dari bentuk pertanggungjawaban kepada publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara demokrasi.<sup>30</sup>

Menurut ketentuan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR tersebut dapat berasal dari DPD. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

Ketentuan mengenai adanya keharusan suatu rancangan undang-undang disertai dengan Naskah Akademik tersebut, tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan

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

Menyangkut pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, dalam Pasal 56 dan 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Tetapi dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menekankan bahwa Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik yang diatur dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Mengenai penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebutkan secara jelas dan rinci, dalam Pasal 63 hanya menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebelum resmi disahkan menjadi undang-undang, norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya disusun dalam

<sup>30</sup> Saifudin, *Opcit.* Hlm .72.

bentuk suatu naskah rancangan undang-undang. Draf atau rancangan undang-undang itu dapat dibedakan dalam tiga macam yaitu:

1. rancangan yang bersifat akademik atau biasa disebut Naskah Akademis;
2. rancangan yang bersifat politik yang dapat disebut sebagai Naskah Politik. Rancangan ini baru mengikat secara politik bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembahasannya; dan
3. rancangan yang sudah bernilai yuridis yang dapat dinamakan sebagai Naskah Yuridis.<sup>31</sup>

Dari segi bentuk dan isinya, rancangan undang-undang sebagai naskah akademis itu jelas berbeda dari rancangan undang-undang yang sudah resmi. Bentuknya tidak harus sama dengan bentuk atau format rancangan undang-undang yang sudah resmi dibahas di DPR. Perumusan norma hukum yang menjadi isinya juga masih dilengkapi, misalnya, dengan alternatif perumusan-perumusan tertentu dengan dilengkapi argumentasi dan data-data pendukung. Kadang-kadang, ada pula naskah akademis rancangan suatu undang-undang yang masih ditulis dengan catatan-catatan kaki atau “*footnote*” tertentu seperti kebiasaan dalam penulisan makalah-makalah ilmiah.<sup>32</sup>

Naskah akademis rancangan undang-undang disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, obyektif, dan impersonal. Karena itu, pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakanginya tentulah berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok,

kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya. Sudah tentu, pandangan-pandangan yang bersifat akademis kadang-kadang juga hanya mewakili satu mazhab pemikiran tertentu saja, yang belum tentu diterima oleh mazhab pemikiran lain yang sama-sama hidup di dunia akademis.<sup>33</sup>

Dalam hal terkait dengan ragam pendapat akademis seperti itu, kadang-kadang rancangan akademis juga menawarkan alternatif rumusan normatif secara apa adanya, sehingga cara perumusannya belum bersifat final dan secara mutlak menawarkan satu jalan pemikiran saja. Artinya apabila terdapat beberapa kemungkinan gagasan normatif, para perumus rancangan akademis harus dapat menggambarkan adanya berbagai alternatif rumusan yang mungkin dipilih oleh pemegang otoritas politik atas rancangan undang-undang itu. Oleh karena itulah, status naskah rancangan akademis atau “*academic draft*” ini harus dibedakan dalam pengertian naskah rancangan politik atau “*political draft*”.<sup>34</sup>

Oleh karena itu, adanya rancangan atau naskah akademis dalam tiap-tiap perancangan undang-undang ataupun Peraturan daerah dapat dikatakan sangat penting untuk memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usul rancangan setiap undang-undang yang kelak akan diajukan dan dibahas di DPR. Dengan draf akademis itu dapat diperlihatkan bahwa rancangan undang-undang yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam. Bagaimanapun, pembentukan suatu undang-undang menyangkut kepentingan rakyat banyak atau kadang-kadang berkaitan dengan kepentingan seluruh rakyat.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie *Opcit*, Hlm 224

<sup>32</sup> *Ibid*, Hlm. 224

<sup>33</sup> *Ibid*, Hlm. 225

<sup>34</sup> *Ibid*,

Apalagi, undang-undang dimaksud akan menjadi norma hukum yang mengikat untuk umum. Oleh karena itu, sudah seharusnya bahwa setiap norma hukum yang hendak dituangkan dalam bentuk rancangan undang-undang yang demikian itu benar-benar telah disusun berdasarkan hasil pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi atau golongan.

Rancangan undang-undang itu masih terus dapat dikatakan bersifat akademis sampai menjelang dikirimkannya rancangan undang-undang itu secara resmi dengan surat presiden kepada DPR. Demikian, pemerintah sendiri masih dapat melakukan perubahan-perubahan tertentu atas rancangan undang-undang itu sebelum dikirimkan secara resmi kepada DPR. Selama proses perubahan tersebut masih dapat dilakukan di lingkungan pemerintah, maka status draf rancangan undang-undang itu masih dapat disebut sebagai naskah akademis, meskipun format atau bentuknya sudah berubah dari bentuk aslinya sebagai rancangan akademis. Misalnya setelah naskah rancangan undang-undang itu difinalkan, tetapi belum dikirim secara resmi dengan surat pengantar presiden kepada pimpinan DPR, maka perumusan rancangan undang-undang itu masih berada di dalam lingkup tanggung jawab internal pemerintah. Selama belum dikirim secara resmi, pemerintah tetap dapat mempertimbangkan berbagai kemungkinan penyempurnaan kembali atas rumusan rancangan undang-undang itu sebagai hasil kerja tim antar departemen.

Pada tingkat ini, baik bentuk maupun isi rancangan undang-undang itu sudah benar-benar menjadi rancangan undang-undang yang siap untuk diajukan kepada DPR. Akan tetapi belum secara resmi diajukan, maka statusnya tetap dapat

disebut sebagai rancangan akademis atau setidaknya belum menjadi naskah rancangan politik yang resmi. Mungkin sekali, jenis rancangan undang-undang yang sudah final, tetapi belum resmi diajukan ini sebaiknya dibedakan saja statusnya dari naskah akademis dalam arti yang lazim. Hal yang sama misalnya dapat pula terjadi dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR ataupun yang diajukan oleh DPD.

Rancangan undang-undang yang disusun dan dipersiapkan oleh Badan Legislasi DPR ataupun yang diajukan atas prakarsa DPD baru dapat dikatakan resmi menjadi rancangan undang-undang apabila telah disetujui oleh DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang. Sebelum itu, misalnya ketika masih didiskusikan di lingkungan internal Badan Legislasi DPR, maka status rancangan undang-undang dimaksud belum bersifat resmi. Padahal, bentuk dan isinya mungkin saja sudah sama saja dengan rancangan undang-undang yang sudah resmi. Oleh karena itu, rancangan akademis itu dapat dibedakan antara Naskah Akademis pertama dan naskah akademis kedua. Yang terakhir ini sebenarnya sudah menyerupai rancangan politik, tetapi belum ditetapkan menjadi rancangan undang-undang yang resmi, sehingga belum ditetapkan menjadi rancangan undang-undang yang resmi, sehingga masih dapat dinamakan sebagai naskah akademis kedua.<sup>35</sup>

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

<sup>35</sup> *Ibid*, Hlm. 226

Naskah Akademik atau tanpa melalui kajian Akademik, sudah jelas telah terjadi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dan di sisi lain tidak melalui tahapan yang semestinya. Konsekuensi dari semua itu, sebagaimana azas yang berlaku dalam ilmu hukum bahwa suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan adalah batal demi hukum. Oleh karena itu, terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan naskah akademik, maka terjadi cacat prosedural jika rancangan tersebut ditetapkan menjadi suatu produk perundang-undangan.

Oleh karena itu, DPR bisa saja secara tegas menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau pemerintah karena tidak disertai dengan Naskah Akademik. Sebaliknya demikian juga dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR atau DPD, Presiden atau pemerintah dapat menolak rancangan undang-undang tersebut. Jika kondisi ini tetap terjadi, tidak akan ada undang-undang yang terbentuk karena undang-undang merupakan produk yang memerlukan persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah.

Di samping itu, dilihat dari sisi implementasi, undang-undang yang tidak dibentuk melalui kajian akademis akan sulit diterima oleh masyarakat atau rakyat karena substansi dan rumusan norma yang ada di dalamnya tidak sesuai dengan budaya hukum dan karakter masyarakat. Akibatnya masyarakat akan sering melanggar aturan hukum yang ada, dan jika diterapkan dengan cara paksa atau tindakan represif, maka akan banyak rakyat yang mendapatkan hukuman atas pelanggaran norma hukum yang diatur dalam undang-undang tersebut. Kondisi ini tentu saja sangat berbeda dengan apa yang menjadi

tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.

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

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

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

Dengan dicantumkannya kata “harus”, maka dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, penyusunan naskah akademik merupakan tahapan yang sangat penting untuk dilalui sebelum ditetapkan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Tanpa melalui tahapan tersebut, maka terjadi cacat prosedural dalam menetapkan rancangan-rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Sedangkan penggunaan kata “dapat” bermakna kebolehan yang akan berarti bahwa dalam rancangan peraturan daerah bisa disertai naskah akademik, dan jika tidak disertai juga tidak akan membawa implikasi apapun terhadap peraturan daerah yang ditetapkan.

Selain itu, dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak memberikan batasan antara “penjelasan atau keterangan” dengan “Naskah Akademik”. Sementara pada ayat (3) dijelaskan rancangan peraturan daerah yang hanya disertai “keterangan”, tetapi bukan disertai “penjelasan atau keterangan”. Dengan demikian terdapat tiga kosa kata dalam ketentuan tersebut, yaitu:

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

Mengenai teknik penyusunan dan sistematika “*penjelasan atau keterangan*” rancangan peraturan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak diatur sebagaimana halnya teknik penyusunan dan sistematika naskah akademik yang terdapat dalam lampiran I. Teknik penyusunan dan sistematika “*penjelasan atau keterangan*” rancangan peraturan daerah semestinya perlu diatur agar dalam pelaksanaannya ada batasan dan keseragaman. Demikian pula terhadap “keterangan” rancangan

peraturan daerah, perlu ditetapkan teknik penyusunan dan sistematikanya.

Akibat dari kekaburan norma ataupun kekosongan norma dalam Pasal 56 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada tataran pelaksanaannya di daerah, dapat menimbulkan terjadinya perbedaan pemahaman, penafsiran, dan komitmen untuk melaksanakannya oleh masing-masing pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

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

Kaitannya dengan itu, menurut Hikmahanto Juwana, ada dua faktor utama suatu undang-undang tidak dapat dilaksanakan:

1. pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberikan perhatian yang cukup apakah aturan yang dibuat nantinya bisa dijalankan atau tidak. Pembuat peraturan perundang-undangan sadar ataupun tidak sadar mengambil asumsi aturan yang dibuat akan dengan sendirinya dapat berjalan;
2. peraturan perundang-undangan kerap dibuat secara tidak realistis.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Hikmahanto Juwana, dalam Yuliandri, *Op Cit.* Hlm.176

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

- a. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan dari elit politik, negara asing, maupun lembaga keuangan internasional. Di sini peraturan perundang-undangan dianggap sebagai komoditas, elit politik dapat menentukan agar suatu peraturan perundang-undangan dibuat, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang sebanding (*comparable*) dengan negara industri. Sementara negara asing ataupun lembaga keuangan Internasional dapat meminta untuk membuat peraturan perundang-undangan tertentu sebagai syarat mendapatkan pinjaman atau hibah luar negeri;
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang “*trade off*” dari pembuatan peraturan perundang-undangan telah didapat, maka penegakan hukum bukan hal penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan dari negara lain yang notabene memiliki infrastruktur hukum yang jauh berbeda dengan Indonesia.<sup>37</sup>

Banyak permasalahan yang tidak dapat diketahui dari awal, dalam hal pembentukan undang-undang tidak didahului dengan penyusunan naskah akademik. Kadang kala dapat terjadi, pembentukan

undang-undang tidak memberikan jawaban terhadap pelbagai permasalahan dalam masyarakat. Bahkan dapat terjadi, ketika suatu undang-undang telah dibentuk dan dinyatakan berlaku, ternyata bertentangan dengan undang-undang lain yang telah dibentuk sebelumnya sehingga menimbulkan problem hukum dalam pelaksanaan.<sup>38</sup>

Dengan demikian, dalam pembentukan peraturan daerah yang juga memiliki hubungan dengan pembentukan undang-undang, Moh.Mahfud MD mengemukakan:

*“Bertalian dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif/populis.”<sup>39</sup>*

Oleh karena itu, terhadap permasalahan-permasalahan tersebut agar tidak terulang kembali serta sebagai solusi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang timbul dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, maka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan kajian akademis.

## KESIMPULAN

Naskah Akademik memiliki makna penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu antara lain:

<sup>37</sup> *Ibid.*, Hlm.176-177

<sup>38</sup> *Ibid.*, Hlm.177

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD, dalam Saifuddin. *Op Cit.* Hlm.5

- Naskah awal sebagai potret yang memberikan gambaran atau penjelasan tentang berbagai hal yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibentuk, yaitu meliputi:
- Latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian;
- Kajian teoretis dan praktik empiris;
- Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait;
- Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; Dan
- Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup Materi muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota;

Sebagai sarana untuk melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat ke dalam Peraturan Perundang-undangan dengan mengidentifikasi dan menyelesaikan permasalahan hukum yang sedang terjadi dalam masyarakat serta mengantisipasi permasalahan yang akan terjadi pada masa yang akan datang; Merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan hukum aspiratif dan responsif sehingga menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang dapat ditegakkan dan diterima oleh masyarakat.

Implikasi Rancangan peraturan perundang-undangan yang tidak disertai dengan Naskah Akademik yaitu antara lain:

- Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden dapat ditolak oleh DPR, dan Presiden bisa menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR. Demikian pula halnya dengan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dapat ditolak oleh DPRD Propvinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, dan sebaliknya Gubernur atau Bupati/Walikota dapat menolak rancangan peraturan daerah yang diajukan DPRD Propvinsi atau DPRD Kabupaten/Kota;
- Cacat prosedural karena tidak dilakukan sesuai dengan tahapan atau persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- Produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat mengalami kendala ketika dijalankan atau ditegakkan karena dalam proses pembentukannya tidak dilakukan dengan cermat dan teliti sehingga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak sesuai dengan kebutuhan hukum serta nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

### Daftar Pustaka

- Hikmahanto Juwana, Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU, Departemen Hukum dan HAM, 2006.
- Jazim Hamidi dkk. Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan. Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006,

- Rachmad Syafa'at, dkk. Dalam Jazim Hamidi. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2011.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta. 2009
- Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Cetakan Ketiga. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Kementerian Dalam Negeri, *Daftar Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan KDH*. Diakses tanggal 9 Desember 2013.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia, dan Coustral Resources Managemen Project/Mitra Pesisir, *Materi Acuan Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*. Jakarta, Desember 2005.
- Makalah Eko Rial Nugroho, yang mengutip pendapat Harry Alexander dari dan seperti yang dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia dkk, dalam bukunya *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, terbitan Kreasi Total media Yogyakarta, hlm. 31, diskus dari [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), tanggal 7 Februari 2014. 10
- Peraturan Perundang-Undangan  
Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional*.
- Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden*.
- Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan*.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*.
- Indonesia, *Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan*.
- <http://rusdianto.dosen.narotama.ac.id/files>, dikutip dari makalah Rusdianto, *Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, diakses tanggal 24 Maret 2014.

# **KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN LANGSUNG SEMENTARA MASYARAKAT DITINJAU DARI KONSEP NEGARA WELFARE STATE**

## **POLICY OF TEMPORARY DIRECT AID PROGRAM ANALYZED FROM WELFARE STATE CONCEPT**

**Ummy Athiq**

Guru PPkN SMP Negeri 8 Mataram

E:mail : athiqalbalad@gmail.com

Naskah diterima : 01/05/2014; revisi : 30/05/2014; disetujui : 07/08/2014

### **ABSTRACT**

*This study aims to identify and analyze BLSM program policies in term of the concept of welfare state and various constraints in the implementation of the program in the substance law and legal structures as well as the proposed solution. The research is normative employing legal and conceptual approach. To study the normative issue used, primary, , secondary, and tertiary legal materials with collection techniques performed with literature study followed by data processing while the qualitatively (issue?) Was analyzed descriptively. In the effort to carry out the mandate of the welfare state that embraces the Indonesian state as outlined in the target country and as part of the implementation of Article 34, paragraph 1 and 2 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, but on the other hand, BLSM is temporary, short duration in nature, and the project is only in dealing with poverty that it is considered inconsistent with: a) RI Law No. 13 of 2011 concerning Property Management, b) RI Law No. 11 of 2009 concerning Social Welfare, c) RI Law No. 40 of 2004 concerning Persistent National Social Security. Welfare state is not only trying to provide relief to the poor, but also provide social protection for all citizens to avoid poverty.*

*Keywords: Welfare State, BLSM*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan program BLSM dalam hal konsep negara kesejahteraan dan juga berbagai kendala dalam pelaksanaan program BLSM dalam hal substansi hukum dan struktur hukum serta solusi yang diajukan. Penelitian normatif, pendekatan undang-undang, dan Pendekatan konseptual. Untuk mempelajari masalah normatif yang digunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan oleh literatur dan kemudian di olah dan kualitatif dianalisis secara deskriptif. Sebagai upaya untuk melaksanakan amanat negara kesejahteraan yang merangkul negara Indonesia yang dituangkan dalam negara tujuan dan sebagai bentuk implementasi Pasal 34, ayat 1 dan 2 UUD 1945 tentang Republik Indonesia, tetapi di sisi lain, BLSM bersifat sementara, durasi pendek dan proyek ini hanya dalam menangani kemiskinan dinilai tidak konsisten dengan: a) Undang-Undang Nomor RI 13 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Property, b) Hukum Tahun RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, c) Undang-undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Jaminan Sosial Nasional Persistent. Sistem negara kesejahteraan tidak hanya berusaha untuk memberikan bantuan kepada orang miskin, tetapi juga memberikan perlindungan sosial bagi seluruh rakyat untuk menghindari kemiskinan.

*Kata kunci: Negara Kesejahteraan, BLSM*