

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI NASKAH AKADEMIK
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN/KOTA MENURUT
UU NO. 12 TAHUN 2011¹**

Oleh: Raegen Mic Arthur Rambi²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan apa urgensi naskah akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative disimpulkan: 1. Pembentukan peraturan perundang-undangan terkait erat dengan sistem peraturan perundang-undangan yang terus mengalami perubahannya. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, telah memisahkan Jenis dan hierarki Perda Provinsi dengan jenis dan hierarki Perda Kabupaten/Kota. 2. Naskah Akademik menjadi bahan masukan bahan perbandingan dan bahan acuan dalam proses perencanaan pembentukan Perda Kabupaten/Kota (RanPerda Kabupaten/Kota), karena sebagai hasil penelitian ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, Naskah Akademik berfungsi penting dalam rangka menciptakan suatu Perda Kabupaten/Kota yang baik dan berkualitas. Naskah Akademik bukan menjadi bagian dari bentuk partisipasi masyarakat, oleh karena partisipasi masyarakat belum tentu terakomodir dalam proses pembentukan Perda tersebut. Naskah Akademik membantu Pemerintah Daerah bersama DPRD mengingat suatu naskah ilmiah, pihak-pihak yang berkompeten dengan penyusunan Naskah Akademik adalah kalangan akademisi yang pada umumnya "berumah" di Perguruan-Perguruan Tinggi. Urgensi dan fungsi Naskah Akademik saling terkait erat sebagai bagian penting dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota.

Kata kunci: Kedudukan dan fungsi, naskah akademik, pembentukan Peraturan Daerah, Kabupaten, Kota.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Dr. Abdurrahman Konoras, SH, MH; Soeharno, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 090711603

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Naskah Akademik adalah hasil penelitian ilmiah yang sudah tentu banyak melibatkan kalangan akademisi yang merupakan pusat kalangan cendekiawan. Membentuk suatu Perda Kabupaten/Kota bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, oleh karena perkembangan masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, menuntut kemampuan legislasi yang berbobot, mampu menampung aspirasi masyarakat, dan berwawasan jauh ke depan.

Selama ini tidak sedikit Perda yang dibatalkan, baik karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi daripada Perda, maupun kurang menunjang upaya pengembangan investasi yang dapat menggerakkan roda perekonomian daerah, sekaligus menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kemampuan menyusun Perda Kabupaten/Kota yang baik dan membutuhkan kemampuan intelektual oleh karena Perda Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan turunan dari Undang-Undang, manakala diperintahkan oleh Undang-Undang untuk diatur lebih lanjut dalam bentuk Perda Kabupaten/Kota. Sesuai asumsi dasar bahwa kemampuan kalangan legislatif maupun eksekutif di daerah dalam pengkajian hukum atau masalah hukum tertentu masih terbatas, oleh karena tidak sedikit Kepala Daerah maupun anggota DPRD Kabupaten/Kota yang hanya berbekal "Ijazah Persamaan", dengan kemampuan intelektual/ilmiah yang terbatas.

Apakah Naskah Akademik sebagai hasil penelitian atau kajian hukum tertentu merupakan bentuk partisipasi masyarakat? Meskipun ketentuan tentang partisipasi masyarakat telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 (Bab XI), tetapi Naskah Akademik bukanlah bentuk partisipasi masyarakat oleh karena Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam suatu RanPerda Kabupaten/Kota, sehingga unsur kewajiban atau keharusannya lebih menonjol dibandingkan dengan partisipasi masyarakat.

Ruang lingkup berlakunya suatu Perda Kabupaten/Kota ialah di daerah, yakni Daerah Otonom. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah, memberikan rumusannya dalam Pasal 1 Angka 6, bahwa: "Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".³

Pemerintah daerah, khususnya daerah kabupaten/kota itulah yang menyelenggarakan jalannya pemerintahan, pembangunan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, oleh karena bukan masyarakat yang secara langsung diberi hak melainkan roda pemerintahan daerah, khususnya di daerah kabupaten/kota. Hal tersebut sesuai dengan kedudukan dan pemilihan kepala pemerintahan di daerah melalui pemilihan umum yang sekaligus adalah representasi dari seluruh masyarakat/rakyat di daerah tersebut.

Perda Kabupaten/Kota menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang kedudukannya ditempatkan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Pembentukan suatu Perda Kabupaten/Kota terkait dengan hak, kewenangan dan kewajiban yang melekat pada setiap daerah otonom yang penting sekali untuk dianalisis. Bagaimana proses pembentukan Perda Kabupaten/Kota tersebut adalah suatu keseluruhan rangkaian atau pentahapan yang tidak terpisahkan dari kemampuan para pihak berkepentingan yaitu pemerintah daerah (unsur eksekutif) bersama dengan DPRD (unsur legislatif) dalam penyusunannya, termasuk bagaimana di dalam proses tersebut adanya urgensi dari Naskah Akademik yang merupakan ketentuan baru dalam proses pembentukan Perda Kabupaten/Kota.

Latar belakang pembahasan ini ditujukan untuk mengungkapkan pembentukan Perda Kabupaten/Kota yang ideal, yang baik dan benar sekaligus untuk memelihara reputasi daerah apabila suatu Perda Kabupaten/Kota itu banyak yang dibatalkan, baik karena bertentangan dengan peraturan perundangan

yang lebih tinggi maupun karena faktor dan/atau sebab yang lainnya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan dan proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota?
2. Apa urgensi naskah akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan datadasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder.⁴ Oleh karena penelitian ini mengenai Naskah Akademik yakni suatu naskah hasil penelitian atau pengkajian, tentunya perlu dikemukakan arti "penelitian" itu sendiri.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengatur ketentuan baru yang berbeda dari aturan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, untuk itu peraturan perundang-undangan menjelaskan bagaimana jenis dan jenjang peraturan perundang-undangan di Indonesia, di mana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perbedaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas pada dasarnya tidak prinsipil, oleh karena "organ pembentuk yang tepat" bermakna sama dengan pejabat pembentuk yang tepat". Perihal kesesuaian, ditambahkan kesesuaian hierarki oleh Pasal 5 Huruf c Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Selanjutnya terkait dengan proses atau tahapan perencanaan ialah materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang terdapat kesamaan redaksi dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dengan redaksi tentang materi muatan peraturan perundang-undangan dalam

³ Lihat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (Pasal 1 Angka 6).

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001. hlm. 24.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yang merumuskan bahwa "Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan". (Pasal 14 Angka 13).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 selanjutnya menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan pada Pasal 6 ayat (1), sebagai berikut:

"Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁵

Dalam rangka pembentukan Perda Kabupaten/Kota, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga mengatur materi muatan Perda yang berisikan sejumlah asas sebagaimana disebutkan pada Pasal 6 ayat (1) yang dirujuk pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, tetapi tidak ada perbedaan redaksinya dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Bahwa proses atau tahapan awal dimulai dari suatu perencanaan, terkait di dalamnya ialah perancangan yakni berisikan suatu rancangan, draft, atau konsepsi awal suatu Perda Kabupaten/Kota. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa "Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. (Pasal 140 ayat (1)). Ketentuan ini sebenarnya dijiwai oleh ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun, 2004 yang tidak membedakan Perda atas Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, sehingga redaksi dan frasa "Rancangan Perda dapat berasal dari Gubernur", tidak termasuk ke dalam pembahasan ini karena seharusnya,

hanya dikenal RanPerda Kabupaten/Kota dari DPRD dan/atau dari Bupati/Walikota.

Bertolak dari ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Jazim Hamidi Dkk, mengemukakan 6 (enam) proses atau tahapan di dalam pembentukan Perda, yakni: Tahap Perencanaan, Tahap Perancangan, Tahap Pembahasan, Tahap Pengundangan, Tahap Sosialisasi, dan Tahap Evaluasi.⁶

1. Tahap Perencanaan.

Tahap pertama pembentukan Perda baik provinsi maupun kabupaten/kota, (termasuk pembentukan, undang-undang) pada dasarnya adalah sama, yakni diawali dengan tahap perencanaan yang dituangkan dalam bentuk Program Legislasi. Untuk program pembentukan undang-undang disebut Program Legislasi Nasional (disingkat dengan Prolegnas), sedangkan untuk program pembentukan Perda disebut Program Legislasi Daerah (disingkat Prolegda) provinsi, kabupaten/kota.

Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan pembentukan Perda yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

2. Tahap Perancangan

a. Perumusan:

1. Perumusan RanPerda dilakukan dengan mengacu pada Naskah Akademik.
2. Hasil Naskah Akademik menjadi bahan pembahasan dalam rapat konsultasi.
3. Pembahasan dalam rapat konsultasi adalah untuk memantapkan konsepsi terhadap RanPerda yang direncanakan pembentukannya secara menyeluruh (holistik).

b. Pembentukan Tim Asistensi.

Tim asistensi dibentuk guna membahas/menyusun materi RanPerda dan melaporkannya kepada Kepala Daerah dengan segala permasalahan yang dihadapi.

c. Konsultasi RanPerda dengan pihak-pihak terkait.

⁵Lihat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 6 ayat (1)).

⁶Jazim Hamidi, Dkk, *Op Cit*, hlm.33-38.

- d. Persetujuan RanPerda oleh Kepala Daerah.
3. Tahap Pembahasan
Pada tahap pembahasan, RanPerda dibahas oleh DPRD dengan Gubernur, Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebagaimana diketahui, RanPerda dapat berasal dari DPRD dan dapat pula berasal dari inisiatif Kepala Daerah. Pembahasan sebuah RanPerda di DPRD dilakukan dalam Rapat Paripurna I, II, III dan IV, masing-masing dengan agenda tersendiri, sebagai berikut:
 - a. Rapat Paripurna I.
Apabila RanPerda berasal dari DPRD maka Rapat Paripurna I agendanya adalah penyampaian keterangan/penjelasan DPRD atas RanPerda.
Apabila RanPerda berasal, dari usul inisiatif kepala daerah maka pada Rapat Paripurna I agendanya adalah penyampaian keterangan/penjelasan oleh kepala daerah atas RanPerda yang diusulkan.
 - b. Rapat Paripurna II.
Pada Rapat Paripurna II agendanya adalah tanggapan kepala daerah atas RanPerda yang berasal dari DPRD dan jawaban DPRD atas tanggapan kepala daerah.
Atau pandangan umum masing-masing Fraksi di DPRD atas RanPerda usul inisiatif kepala daerah atas pandangan umum Fraksi-Fraksi di DPRD.
 - c. Rapat Paripurna III.
Agenda pada Rapat Paripurna III mencakup;
 - pembahasan RanPerda dalam komisi atau gabungan komisi atau oleh panitia khusus bersama dengan kepala daerah.
 - pembahasan RanPerda secara intern dalam komisi, atau gabungan komisi atau panitia khusus (tanpa mengurangi pembahasan bersama kepala daerah).
 - d. Rapat Paripurna IV.
Agenda Rapat Paripurna IV mencakup :
 - Laporan hasil pembahasan RanPerda pada Rapat Paripurna III.
 - Pendapat akhir Fraksi-fraksi di DPRD.
 - Pengambilan keputusan oleh DPRD.
 - Sambutan Gubernur, Bupati/Walikota sebagai kepala daerah.
4. Tahap Pengundangan
Perda yang telah ditetapkan selanjutnya diundangkan dengan menempatkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah, sedangkan Penjelasan Perda dicatat dalam Tambahan Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah atau oleh Kepala Biro Hukum/Kepala Bagian Hukum.
 5. Tahap Sosialisasi
Meskipun Perda telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, namun belum cukup menjadi alasan untuk menganggap bahwa masyarakat telah mengetahui eksistensi Perda tersebut. Oleh karena itu Perda yang telah disahkan dan diundangkan tersebut harus pula disosialisasikan.
 6. Tahap Evaluasi
Untuk dapat mengetahui sejauhmana pengaruh sebuah Perda setelah diberlakukan, maka perlu dilakukan evaluasi. Melalui evaluasi akan dapat diketahui kelemahan dan kelebihan Perda yang sedang diberlakukan, yang selanjutnya guna menentukan kebijakan-kebijakan, misalnya apakah Perda tetap dipertahankan atau direvisi.
Pentahapan-pentahapan tersebut dikemukakan oleh Jazim Hamidi Dkk bertolak dari ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Doktor Universitas Brawijaya, Malang ini banyak mengulas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, serta tergolong mengusul perlunya Naskah Akademik dimasukkan sebagai bagian dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
- B. Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**
Bagaimana teknik penyusunan Naskah Akademik, ditentukan dalam Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, bahwa

Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai berikut:⁷

1. 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 Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

2. Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTARISI

BAB I : Pendahuluan

BAB II : Kajian Teoretis dan Praktis Empiris

BAB III : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan

BAB IV : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

BAB V : Jangkauan, Arab. Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

BAB VI : Penutup Daftar Pustaka

Lampiran Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Uraian singkat setiap bagian:

1. BAB I: PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan

pembentukan. Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu peraturan perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.

2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

C. Tujuan, dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan

⁷Lihat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Pasal 19 ayat-ayatnya).

di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan, permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Perumusan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis-empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis

normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian, normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundangan yang diteliti.

2. BAB II: KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial politik, dan ekonomi, keuangan negara dan pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

A. Kajian teoretis.

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

3. BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGTERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang

masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang Peraturan Daerah yang baru.

4. BAB IV : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan; bahwa peraturan yang dibentuk 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.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi 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 substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Berdasarkan pada beberapa Bab dari Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, jelaslah urgensi dari fungsi Naskah Akademik demikian perlu dan pentingnya. Menurut Mahendra Putra Kurnia, dkk. dikemukakannya urgensi Naskah Akademik, sebagai berikut:

“Urgensi dari Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah antara lain, Naskah Akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, bahkan inisiatif penyusunan Naskah Akademik dapat berasal dari masyarakat”.

Sehubungan dengan fungsi Naskah Akademik dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011, maka penulis kurang sependapat dengan pendapat Mahendra Putra Kurnia, dkk, oleh karena menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Naskah Akademik bukan bagian atau bukan pula bentuk dari partisipasi masyarakat. Apalagi, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menempatkan partisipasi masyarakat pada Bab tersendiri yakni Bab XI.

Naskah Akademik menjadi penting sekali fungsinya, baik sebagai bahan masukan, maupun sebagai bahan pembandingan, bahkan dapat menjadi pola acuan dalam perencanaan pembentukan RanPerda Kabupaten/Kota. Sebagai naskah hasil penelitian hukum atau penelitian (pengkajian) lainnya, pada dasarnya Naskah Akademik lebih menonjol aspek hukumnya.

Terdapat banyak bidang atau aspek yang diatur dalam Perda Kabupaten/Kota sebagai pemenuhan dan penguatan implementasi kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom. Perda tentang Tata Ruang misalnya, banyak bersentuhan dengan aspek perencanaan pembangunan, wilayah, baik wilayah perkotaan maupun pedesaan. Di dalamnya terkait aspek-aspek pengaturan zonasi terhadap kawasan permukiman, kawasan industri, kawasan cagar alam, dan lain-lainnya, namun pada akhirnya akan diatur dalam bentuk Perda Kabupaten/Kota.

Adanya Naskah Akademik sehubungan RanPerda Tata Ruang menunjukkan kolaborasi peran antar-instansi, antar-pakar, tetapi bagaimanahalnya pengertian Naskah Akademik, maka fungsi dari Naskah Akademik merupakan bahan masukan, bahan pembandingan, dan bahan acuan, serta yang tidak kalah pentingnya Naskah Akademik itu hanya berada dalam tahapan pertama (tahapan: awal) dari sekian banyak tahapan atau proses pembentukan Perda.

Tahapan atau proses awal tersebut ialah tahap perencanaan, oleh karena Naskah

Akademik menjadi bahan masukan, bahan pembanding, bahkan bahan acuan dari Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD dalam proses pembentukan RanPerda Kabupaten/Kota. Dengan segala keterbatasan, anggota DPRD bahkan kepala daerah seperti keterbatasan kualitas sumber daya manusia (SDM), karena rendahnya jenjang pendidikan, dan kurangnya pengalaman, maka fungsi Naskah Akademik menjadi penting dan perlu.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan terkait erat dengan sistem peraturan perundang-undangan yang terus mengalami perubahannya. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, telah memisahkan Jenis dan hierarki Perda Provinsi dengan jenis dan hierarki Perda Kabupaten/Kota.
2. Naskah Akademik menjadi bahan masukan bahan pembanding dan bahan acuan dalam proses perencanaan pembentukan Perda Kabupaten/Kota (RanPerda Kabupaten/Kota), karena sebagai hasil penelitian ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, Naskah Akademik berfungsi penting dalam rangka menciptakan suatu Perda Kabupaten/Kota yang baik dan berkualitas. Naskah Akademik bukan menjadi bagian dari bentuk partisipasi masyarakat, oleh karena partisipasi masyarakat belum tentu terakomodir dalam proses pembentukan Perda tersebut. Naskah Akademik membantu Pemerintah Daerah bersama DPRD mengingat suatu naskah ilmiah, pihak-pihak yang berkompeten dengan penyusunan Naskah Akademik adalah kalangan akademisi yang pada umumnya "berumah" di Perguruan-Perguruan Tinggi. Urgensi dan fungsi Naskah Akademik saling terkait erat sebagai bagian penting dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota.

B. Saran

1. Fakta bahwa tidak sedikit anggota DPRD maupun kepala daerah yang hanya berbekal "Ijazah Persamaan" (Paket C) menunjukkan perlu dan pentingnya Naskah

Akademik dalam proses pembentukan RanPerda Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan sumber atau pihak pembentuk Naskah Akademik adalah kalangan akademisi. tentunya nama baik akademisi dan kelembagaan (institusinya) akan dipertaruhkan. apakah mampu membentuk Naskah Akademik yang baik dan yang benar serta berkualitas atau tidak.

2. Diperlukan kerjasama antara kalangan perguruan tinggi dengan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam penyusunan Naskah Akademik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Ilmu Perundang-Undangan*, Citra AdityaBakti, Bandung, 1995.
- Astawa, I Gde Pantja, dan Na'a, Suprin, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Azwar, Syaifuddin, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Black, Henry Campbell, *Black Law Dictionary*. West Publishing Co, St. Paul, 1979.
- Hamidi, Jazim, dkk, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2008.
- Hendratno, Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009.
- Kaho, Josef Riwu,, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- _____, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Kaloh, J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah. Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Kurnia, Mahendra Putra, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Sarundajang, S.H., *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah. Upaya Mengatasi Kegagalan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2011.

- Soehino, *Hukum Tatanegara. Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan. Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Zaini, Hasan, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- Zuhro, R. Siti, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2010.