



**URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG
PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Hukum
pada Universitas Negeri Semarang**

oleh

Dwiman Akhmad Firdaus

8111411065

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

2015

PERSETUJUAN PEMBIMBING

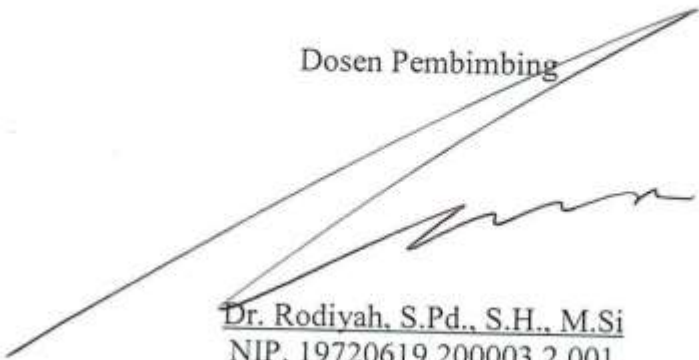
Skripsi dengan judul "Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" yang ditulis oleh Dwiman Akhmad Firdaus telah disetujui oleh pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada:

Hari :

Tanggal :

22/4/15

Dosen Pembimbing


Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si
NIP. 19720619 200003 2 001

Mengetahui,

Pembantu Dekan Bidang Akademik



Drs. Suhadi, S.H., M.Si.
NIP. 19761116 199309 1 001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : **Senin**

Tanggal : **11 Mei 2015**


Panitia

Ketua



Drs. Sartono Sahlan, M.H.
NIP. 19530825 198203 1 003

Sekretaris



Drs. Suhadi, S.H., M.Si.
NIP. 19671116 199309 1 001

Penguji Utama



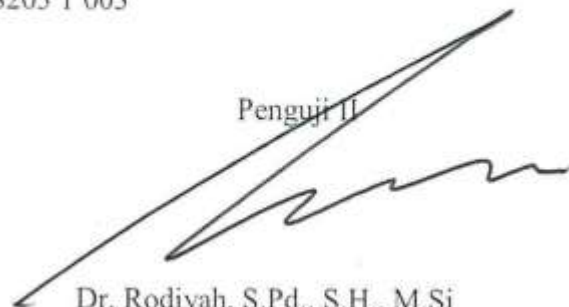
Drs. Sartono Sahlan, M.H.
NIP. 19530825 198203 1 003

Penguji I



Saru Arifin, S.H., L.L.M.
NIP. 19781121 200912 1 001

Penguji II



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si
NIP. 19720619 200003 2 001

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini, menyatakan bahwa skripsi dengan judul “Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang disusun berdasarkan hasil penelitian saya dengan arahan dosen pembimbing, bukan pengambilalihan tulisan atau pikiran dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini, dikutip dan dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.

Semarang, April 2015



Dwiman Akhmad Firdaus
NIM. 8111411065

MOTO DAN PERSEMBAHAN

Motto:

“Allah tidak akan membebani seseorang melainkan sesuai dengan batas kesanggupannya” (Surat Al-Baqarah: 286)

“Kehendakku selalu datang kepadaku sebagai pembebasku” (Tyas Ika M.)

“Bersyukur atas apa yang kita dapatkan merupakan cara yang jauh lebih baik dari pada mengeluh tanpa rasa senang sedikitpun” (Dwiman Akhmad Firdaus)

Persembahan:

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT., skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tuaku, Bapak (Darmono) dan Ibu (Tumini) yang telah memberikan cinta, kasih sayang, motivasi, dan doa yang selalu menyertaiku.
2. Seluruh keluarga besarku yang telah memberikan dukungan, doa serta semangat kepadaku.
3. Bapak dan Ibu dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang atas bantuan, kritik, saran serta ilmu yang sangat berguna selama mengikuti proses belajar.

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas karunia, rahmat, hidayah dan perlindungan Allah SWT. yang senantiasa dilimpahkan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1) pada program studi Ilmu Hukum Universitas Negeri Semarang. Dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini, penulis meyakini dengan sepenuhnya tidak akan dapat menyelesaikan dengan baik tanpa bantuan, bimbingan serta dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan yang baik ini, dengan segenap ketulusan dan kerendahan hati penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Bapak Drs. Sartono Sahlan, M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dan Penguji Utama skripsi yang telah memberikan masukan dan saran yang membangun.
3. Bapak Saru Arifin, S.H., L.LM., Dosen Wali dan Penguji I skripsi yang telah memberikan pengarahan dan motivasi selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

4. Ibu Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si., Dosen Pembimbing dan Penguji II skripsi yang dengan kesabaran, ketelitian dan kebijaksanaannya dalam proses bimbingan telah memberikan waktu luang, perhatian, pengarahan, masukan atau saran, serta ilmu dalam menyusun skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmu yang sangat berharga selama mengikuti proses pendidikan dan aktifitas akademik.
6. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah membantu dalam proses mengurus administrasi.
7. Ibu Adha Rinalti, S.H., M.H., Kepala Sub. Bidang Perekonomian Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dan Ibu Indry Meutia Sari, S.E., S.H., Fungsional Penyusun Naskah Akademik pada unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang telah memberikan waktu luang untuk melakukan wawancara dan bersedia memberikan informasi serta data-data yang diperlukan oleh penulis.
8. Kedua orang tuaku, Bapak Darmono dan Ibu Tumini yang telah memberikan cinta, kasih sayang, perhatian, kepercayaan, dukungan, perjuangan, dan doa yang tiada pernah berujung.
9. Almarhumah kakakku, Mbak Tyas Ika Merdekawati, S.H., M.H. beserta kakak iparku, Mas Azhar Rahim Rivai, S.H., M.H., adikku, Ganjar Aqmal Sasongko, dan keponakanku, Sarah Windie Maheswari yang telah

memberikan senyum, semangat, motivasi, dukungan, kekuatan dan kesempatan untuk saling bertukar pikiran.

10. Pakde Sudar dan Bude Karsih beserta Mas Andi, Mbak Eka, Mbak Nuri, Mirza, Sasa dan seluruh keluarga besarku yang telah memberikan dukungan, doa serta menjadi keluarga penulis selama tinggal di Semarang.
11. Sahabat-sahabatku, Nandi, Arthur, Sintia, Tera, Puji, Hamidah, Habibah, Wuri, Mas Wisnu, Mas Hendry beserta seluruh teman-teman seperjuangan angkatan 2011 Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah mendukung, mengingatkan, meluangkan waktu untuk berdiskusi serta mendengarkan keluh kesahku.
12. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membantu penulis dalam menyusun dan menyelesaikan skripsi ini.

Semoga Allah SWT. membalas semua kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis selama ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan dan dapat dikembangkan lebih baik lagi di waktu yang akan datang. Akhirnya penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Semarang, April 2015

Penulis

Dwiman Akhmad Firdaus

ABSTRAK

Firdaus, Dwiman Akhmad. 2015. *Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Skripsi, Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Pembimbing, Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.

Kata Kunci: Naskah Akademik, Urgent, Mekanisme

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian terhadap masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah pengaturannya dalam Rancangan Undang-Undang. Proses pembentukan Naskah Akademik membutuhkan waktu lama dengan kecermatan yang tinggi. Fokus penelitian dan permasalahan adalah (1) Mengapa *urgent* pembentukan Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan (2) Bagaimana mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang. Tujuan penelitian menemukan urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan mendeskripsikan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Konsep dan teori yang digunakan adalah Naskah Akademik, Prolegnas dan Peraturan Perundang-undangan, Hukum Positif Hans Kelsen dalam *Stufenbautheory*, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Aspek Demokrasi Partisipatif dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif hukum dengan jenis penelitian yuridis sosiologis. Lokasi di Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Sumber data penelitian terdiri atas sumber data primer, sekunder dan tersier. Data dan informasi di validasi menggunakan triangulasi. Data dianalisis secara *interactive analysis* model dari Miles dan Huberman dalam bentuk pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Naskah Akademik undang-undang menjadi hal *urgent* dikarenakan Naskah Akademik digunakan sebagai bahan dasar dan konsep awal pembentukan Rancangan Undang-Undang sehingga harus memuat aspek yuridis, empiris dan sosiologis. Mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dilalui dengan 5 (lima) tahap, yaitu tahap persiapan, pembentukan *draft* awal, pembahasan diskusi publik, evaluasi dan penyesuaian dan tahap penyempurnaan Naskah Akademik.

Simpulannya bahwa pembentukan Naskah Akademik undang-undang harus melalui penelitian atau pengkajian secara cermat dan mendalam dengan melibatkan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan tertulis. Saran yang dianjurkan bagi Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat agar lebih mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai pentingnya Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR BAGAN.....	xvi
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	18
1.3 Batasan Masalah.....	19
1.4 Rumusan Masalah	20
1.5 Tujuan Penelitian	20
1.6 Manfaat Penelitian	21
1.6.1 Manfaat Teoritis	21
1.6.2 Manfaat Praktis	21

1.7 Sistematika Penulisan	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	25
2.1 Kepustakaan Penelitian	25
2.2 Naskah Akademik, Program Legislasi Nasional dan Peraturan Perundang-undangan.....	31
2.2.1 Naskah Akademik Perspektif Ilmiah dan Normatif.....	31
2.2.2 Program Legislasi Nasional (Prolegnas).....	35
2.2.3 Peraturan Perundang-undangan	37
2.3 Hukum Positif Hans Kelsen dalam <i>Stufenbautheory</i>	41
2.4 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	47
2.4.1 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut I.C. Van der Vlies	49
2.4.2 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut A. Hamid S. Attamimi	50
2.4.3 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	52
2.5 Pembentukan Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	53
2.5.1 Perencanaan.....	54
2.5.2 Penyusunan	55
2.5.3 Pembahasan.....	57

2.5.4 Pengesahan	58
2.5.5 Pengundangan	59
2.6 Aspek Demokrasi Partisipatif dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	59
2.6.1 Aspek Demokrasi Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	60
2.6.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	63
2.7 Tugas dan Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Pembentukan Naskah Akademik	66
2.8 Kerangka Berpikir	69
BAB III METODE PENELITIAN	70
3.1 Pendekatan Penelitian	70
3.2 Jenis Penelitian	71
3.3 Fokus Penelitian	72
3.4 Lokasi Penelitian	72
3.5 Sumber Data Penelitian	73
3.5.1 Sumber Data Primer	73
3.5.2 Sumber Data Sekunder	74
3.5.3 Sumber Data Tersier	75
3.6 Teknik Pengumpulan Data	76
3.6.1 Wawancara (<i>Interview</i>)	76
3.6.2 Pengamatan atau Observasi (<i>Observation</i>)	77

3.6.3 Studi Kepustakaan.....	78
3.7 Validitas/Keabsahan Data	79
3.8 Analisis Data	82
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	85
4.1 Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	85
4.1.1 Urgensi Yuridis Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan	86
4.1.2 Urgensi Empiris Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan	94
4.1.3 Urgensi Sosiologis Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan	98
4.2 Mekanisme Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang.....	110

4.2.1 Bentuk Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	111
4.2.2 Mekanisme Pembentukan Naskah Akademik Undang- Undang dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Perspektif Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	117
BAB V PENUTUP	136
5.1 Simpulan	136
5.2 Saran.....	140
DAFTAR PUSTAKA	141
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1. : Kajian Yuridis Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang.....	87
Tabel 4.2. : Kajian Sosiologis Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang.....	100
Tabel 4.3. : Tata Cara Penyusunan Naskah Akademik, Prolegnas, Perencanaan Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbukan dan Perencanaan Rancangan Undang-Undang di Luar Prolegnas	117

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1. : Alur Pembahasan Rancangan Undang-Undang.....	58
Bagan 2.2. : Proses Demokrasi Partisipatif.....	62
Bagan 2.3. : Struktur Organisasi Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia.....	67
Bagan 2.4. : Ragaan Kerangka Berpikir.....	69
Bagan 3.1. : Analisis Data Kualitatif Miles <i>and</i> Huberman	83
Bagan 4.1. : Mekanisme Pembentukan Naskah Akademik Undang- Undang yang dimuat dalam Alur Perencanaan Undang- Undang di Lingkungan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Perspektif Perpres 87 Tahun 2014.....	128

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. : Skema Penyusunan Prolegnas.....	36
Gambar 2.2. : Skema Pembentukan Undang-Undang	54
Gambar 2.2. : Skema Penyusunan Rancangan Undang-Undang	55

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : SK Dosen Pembimbing

Lampiran 2 : Formulir Selesai Bimbingan Skripsi

Lampiran 3 : Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Lampiran 4 : Surat Ijin Penelitian dari Fakultas Hukum Universitas Negeri
Semarang Kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional,
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

Lampiran 5 : Surat Pemberian Ijin Penelitian dari Badan Pembinaan Hukum
Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik
Indonesia

Lampiran 6 : Pedoman Wawancara

Lampiran 7 : Dokumentasi Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara hukum adalah Negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Konsep Negara hukum mempunyai makna bahwa seluruh tata kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat diatur dalam peraturan perundang-undangan baik yang terkodifikasi maupun yang belum/tidak terkodifikasi. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dalam Negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Satjipto Rahardjo berpendapat mengenai peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen untuk mewujudkan negara hukum. Sebagai sumber hukum, peraturan perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena dikaitkan pada kekuasaan yang tertinggi di suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang besar sekali. Peraturan perundang-undangan memperlihatkan karakteristik, suatu norma bagi kehidupan sosial yang lebih matang, khususnya dalam hal kejelasan dan kepastiannya. (Satjipto, 2000: 85)

Peraturan perundang-undangan menjadi acuan langsung dalam penegakan hukum dan tindakan masyarakat yang membutuhkan hukum sebagai bagian dari masyarakat bernegara hukum. Dibentuknya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan norma hukum dalam kehidupan bermasyarakat sebagai masyarakat negara hukum. Sedangkan norma hukum mempunyai tujuan yang menitikberatkan pada jaminan keamanan bagi kepentingan sesamanya agar tidak dilanggar. Dari segi tujuannya norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi (*het recht wil de urede*).

Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik berpendapat mengenai peraturan perundang-undangan dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Peraturan perundang-undangan merupakan cermin dari perwujudan konsep Negara hukum yang telah diusung oleh pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan perundang-undangan diperlukan oleh masyarakat Indonesia karena peraturan perundang-undangan tersebut adalah aturan yang mampu menjamin kehidupan bernegara hukum bagi semua lapisan masyarakat. Tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan bukan hanya sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat tetapi juga menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. (Jazim dan Mutik, 2011: 1)

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat. Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal

tanpa kajian atau penelitian yang mendalam. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa pengkajian teoritis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu, sehingga ketika diterapkan di dalam masyarakat yang terjadi adalah penolakan-penolakan. Masyarakat berpikir tidak memiliki atas suatu peraturan perundang-undangan sebagai akibat dari pembentukannya yang tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat dari masyarakat.

Maria Farida berpendapat “adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia yang tersusun dalam suatu tata susunan yang hierarkis mengakibatkan adanya perbedaan fungsi, maupun materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut”. (Maria, 2007: 215)

Pandangan masyarakat yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu produk yang berpihak pada kepentingan Pemerintah (politik), sehingga dalam implementasinya masyarakat tidak terlalu merasa memiliki dan menaati peraturan perundang-undangan tersebut. Keterdesakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga Pemerintah dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang bukan hanya berpihak pada kepentingan Pemerintah tetapi juga peraturan yang lahir atas dasar kehendak masyarakat, maka Naskah Akademik diharapkan dapat digunakan sebagai filter untuk menyaring kepentingan politik, sehingga

masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi, melakukan apresiasi dan pengawasan terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang diatur agar menghasilkan peraturan perundang-undangan yang responsif, aspiratif, efektif dan aplikatif keberlakuannya dalam masyarakat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadikan Naskah Akademik (*academic paper*) pembentukan rancangan undang-undang menjadi permasalahan aktual yang dihadapi oleh lembaga-lembaga Pemerintah yang berhubungan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan. Rumitnya pembentukan Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdampak menghasilkan peraturan perundang-undangan yang hanya berpihak pada kepentingan politik tanpa melibatkan partisipasi masyarakat pada prosesnya. Dalam prakteknya, sering ditemui perancang peraturan perundang-undangan belum mampu menerjemahkan kebijakan Pemerintah yang telah disusun ke dalam peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan secara efektif. Ketidakmampuan perancang peraturan perundang-undangan tersebut disebabkan antara lain:

- 1) Mitos bahwa perancang tidak menangani kebijakan, sebab yang membuat peraturan perundang-undangan adalah pembentuk peraturan perundang-undangan; dan
- 2) Sangat sedikit dari perancang yang memiliki pemahaman baik atas teori, metodologi, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang dapat secara jelas menerjemahkan kebijakan Pemerintah menjadi peraturan perundang-undangan (<http://www.jimlyschool.com> (Rabu, 7 Januari 2015)).

Disamping itu terdapat permasalahan mendasar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain: jangka waktu yang diperlukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan relatif lama, belum secara maksimal melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dari kalangan akademisi dan praktisi hukum, dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik juga belum dilaksanakan secara sistematis sehingga permasalahan yang ada dalam masyarakat masih banyak yang belum terselesaikan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku.

Naskah Akademik bukan merupakan hal baru dalam kerangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam ilmu perundang-undangan, Naskah Akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan. Pada tahun 1994, melalui Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional No. G.159.PR.09.10 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan 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.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengaturan mengenai Naskah Akademik masih bersifat fakultatif (bukan keharusan). Hal ini bisa dilihat di dalam beberapa peraturan, diantaranya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, yang menyebutkan istilah Naskah Akademik dengan Rancangan Akademik. Pasal 3 menyebutkan:

Pasal 3

- (1) Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat pula lebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai rancangan undang-undang yang akan disusun.
- (2) Penyusunan rancangan akademik dilakukan oleh Departemen atau Lembaga Pemrakarsa bersama dengan Departemen Kehakiman dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian itu.

Penggunaan rumusan “dapat pula” tersebut mengandung makna tidak harus, sehingga Menteri atau lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat tidak menyusun Naskah Akademik. Selain itu, dalam Pasal 3 ayat (1) tersebut hanya diatur penyusunan Naskah Akademik untuk rancangan undang-undang sehingga beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang lain seperti Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tidak terkait dengan ketentuan pasal tersebut.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Bab V yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, tidak merumuskan suatu kewajiban untuk menyusun naskah akademik dalam pembentukan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan perundang-undangan yang lain. Namun, di dalam undang-undang tersebut disebutkan mengenai keterlibatan pihak lain di luar lembaga legislatif dan eksekutif dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini disebut dengan partisipasi masyarakat. Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan:

Pasal 53

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

Konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, dalam artian bahwa tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Keterbukaan, baik "*openhaid*" maupun "*openbar-heid*" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan bisa diinterpretasikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat yang wujud nyatanya berupa pembentukan Naskah Akademik.

Konsekuensi dengan tidak dirumuskan suatu kewajiban untuk menyusun Naskah Akademik dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang atau rancangan peraturan perundang-undangan yang lain dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, maka ketentuan Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 masih berlaku. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 57 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ditentukan bahwa peraturan perundang-undangan lain yang ketentuannya telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku. Oleh karenanya, akibat Naskah Akademik yang tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka ketentuan yang mengatur mengenai Naskah Akademik dalam Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tetap berlaku.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, pengaturan tentang Naskah Akademik mulai dirumuskan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tersebut menyebutkan:

Pasal 5

- (1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.
- (2) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya

di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.

- (3) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
- (4) Pedoman penyusunan Naskah Akademik diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tersebut merumuskan bahwa keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukanlah merupakan sebuah kewajiban/keharusan yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga kedudukan Naskah Akademik bisa dianggap hanya sebagai pendukung penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Pasal 13 diatur bahwa:

Pasal 13

Dalam hal Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Non Departemen telah menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, maka Naskah Akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Pengaturan ini membawa konsekuensi yuridis bahwa apabila Menteri lain atau pimpinan lembaga Pemerintah non departemen tidak atau belum menyusun Naskah Akademik, tidak wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang. Pengaturan ini sejalan dengan Pasal 16 ayat (2) yang menentukan dalam

hal konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut telah disertai dengan Naskah Akademik, maka Naskah Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Konsekuensi yuridis Pasal 16 ayat (2) ini juga berupa tidak adanya kewajiban menyertakan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dalam pembahasan di forum konsultasi (<http://widiarto.lecture.ub.ac.id> (Rabu, 7 Januari 2015)).

Berdasarkan beberapa ketentuan diatas, dapat disimpulkan bahwa Naskah Akademik masih bersifat fakultatif, terbatas pada beberapa peraturan perundang-undangan saja, padahal melihat dari pada substansi Naskah Akademik itu sendiri seharusnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat Naskah Akademiknya. Hal ini sesuai dengan kesimpulan yang dikemukakan Maria Farida tentang Naskah Akademik, yaitu:

1. Bahwa keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan belum mempunyai kekuatan mengikat yang tegas, oleh karena kegunaan Naskah Akademik dalam penyusunan suatu rancangan perundang-undangan tidak merupakan keharusan bagi Departemen atau lembaga-lembaga pemerintahan yang menjadi pemrakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, demikian pula di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah;
2. Bahwa selama ini suatu Naskah Akademik disusun berdasarkan suatu kebiasaan yang berlaku, oleh karena belum ada pedoman yang baku, hal ini dapat dimengerti oleh karena Naskah Akademik bukanlah merupakan suatu produk hukum;
3. Bahwa oleh karena secara definisi ditetapkan bahwa, Naskah Akademik adalah suatu naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan,

- objek, atau arah pengaturan rancangan undang-undangnya, penelitian, maka Naskah Akademik disusun sebelum Rancangan Undang-Undang terbentuk. Hal ini disampaikan, oleh karena selama ini sering kali seorang dimintakan untuk membuat suatu Naskah Akademik setelah rancangan undang-undangnya dirumuskan; dan
4. Bahwa untuk mengawasi apakah pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan yang direncanakan dan terumuskan dalam suatu Naskah Akademik, diperlukan pembentukan risalah pembahasan yang dilakukan selama proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut berlangsung (Maria, 2007: 248-249).

Aisyah Laliyah berpendapat mengenai alasan meningkatnya kebutuhan Naskah Akademik sebagai berikut:

Kebutuhan akan Naskah Akademik pada proses pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan semakin meningkat. Meningkatnya kebutuhan Naskah Akademik ini dilatarbelakangi oleh dua alasan, yaitu alasan teknis dan alasan substantif. Alasan teknis, untuk membatasi daftar prioritas yang selalu banyak namun tidak didukung dokumen yang memadai, sehingga tidak mencapai target pengesahan tahunan dan akibatnya menjadi tunggakan (*carry cover*) baik bagi Pemerintah dan DPR. Alasan substantif, untuk memperoleh Rancangan Undang-Undang yang baik, aplikatif dan futuristik (Aisyah, 2010: 1).

Naskah Akademik sangat *urgent* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau suatu urusan, sehingga dipandang penting dan mendesak untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan. Manfaat dari data dan informasi yang dituangkan dalam latar belakang bagi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bahwa mereka dapat mengetahui secara pasti mengapa perlu dibuat

peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut diperlukan dalam masyarakat. Naskah Akademik juga dapat menjadi bahan pertimbangan mengenai apakah substansi/materi dalam Naskah Akademik layak diatur dalam peraturan perundang-undangan atau tidak dan memberikan ruang bagi para pengambil keputusan yang berwenang untuk membahas dan menetapkan peraturan perundang-undangan.

Urgensi Naskah Akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan diperkuat pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan mengenai Naskah Akademik dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang diatur dalam Pasal 19 ayat (3), Pasal 43 ayat (3), Pasal 44 dan Pasal 48 ayat (1). Pasal 43 ayat (3) menyebutkan “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Pasal 48 ayat (1) menyebutkan bahwa “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik”.

Penggunaan rumusan “harus disertai” membawa konsekuensi yuridis bahwa DPR, Presiden, atau DPD dalam mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang, maka harus menyertakan Naskah Akademik sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Naskah akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis terhadap pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan sehingga tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur masyarakat, misalnya etika, adat, agama dan lain-lain. Dasar yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dasar sosiologis adalah dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat) sehingga peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat memiliki akar sosial yang kuat.

Fungsi Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

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

2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan;
3. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang;
4. Pedoman dari 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; dan
5. Bahan dasar keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat strategis dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 19 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menyebutkan:

Pasal 19

- (1) Pemrakarsa mengusulkan daftar Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Prolegnas jangka menengah untuk masuk dalam Prolegnas prioritas tahunan.
- (2) Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi:
 - a. Naskah Akademik;
 - b. Surat keterangan penyelarasan Naskah Akademik dari Menteri;
 - c. Rancangan Undang-Undang;
 - d. Surat keterangan telah selesainya pelaksanaan rapat panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dari Pemrakarsa; dan

- e. Surat keterangan telah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dari Menteri.

Pasal 19 ayat (2) yang menyatakan “harus” menyertakan dokumen kesiapan teknis, salah satunya Naskah Akademik semakin mempertegas peran penting Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Naskah Akademik yang berisi konsep mengenai: latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek atau arah pengaturan harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dengan demikian, Naskah Akademik yang merupakan potret atau peta berbagai hal atau permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk atau disahkan menjadi sangat penting untuk dilaksanakan secara sistematis dan maksimal, sehingga dapat menampung permasalahan yang harus diatasi dalam masyarakat dengan norma-norma dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik termasuk dalam tahapan Pra-Legislati atau perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik yang baik akan sangat membantu kedalaman substansi/materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disusun. Untuk itu, penyusunan Naskah Akademik harus didukung dengan bahan penunjang berupa data dan informasi akurat, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian (baik penelitian hukum maupun non hukum), disertai dengan analisis

dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan terkait. Dalam praktiknya, penyusun Naskah Akademik mengalami beberapa hambatan dalam pembentukan Naskah Akademik yang menjadi syarat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Fungsional Penyusun Naskah Akademik, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia, Ibu Indry Meutia Sari, S.E., S.H. menyebutkan hambatan pembentukan Naskah Akademik sebagai berikut.

Proses penyusunan Naskah Akademik memerlukan waktu yang lama dan pasti ada hal yang menghambat, misalnya seperti adanya elemen masyarakat yang tidak menyetujui untuk adanya pembentukan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang karena alasan pemborosan anggaran negara dan terkadang tidak semua Naskah Akademik didahului dengan penelitian atau pengkajian terlebih dahulu sehingga kurang mendalam dalam pembuatan Naskah Akademiknya. (Wawancara: 3 Maret 2015, di unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia).

Hambatan dalam proses penyusunan atau pembentukan Naskah Akademik undang-undang tersebut dapat menjadi gambaran bahwa untuk menyusun Naskah Akademik yang menjadi syarat dalam Rancangan Undang-Undang tidak mudah. Hal ini dikarenakan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya, sehingga Naskah Akademik yang terbentuk nantinya memuat dasar sosiologis yang kuat berdasarkan aspirasi dan masukan dari masyarakat. Selain itu, Naskah Akademik yang terbentuk nantinya bukan didasarkan pada kepentingan

sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam, tetapi sudah jelas tujuan dan sasarannya.

Data Naskah Akademik di Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia pada tahun 2015 sampai dengan bulan Maret 2015 tercatat ada 3 (tiga) *draft* Naskah Akademik yang terbentuk. Ketiga *draft* Naskah Akademik itu, yaitu Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Merek dan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Paten. Ketiga Naskah Akademik yang telah memuat masukan dan aspirasi masyarakat, selanjutnya akan dijadikan dasar/landasan muatan materi substansi peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

Berdasarkan uraian diatas, untuk menemukan urgensi Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan mendeskripsikan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang, maka penulis berminat untuk melakukan pengkajian serta mengangkat permasalahan tersebut dengan judul “Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka identifikasi masalah yang terkait dengan urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang, antara lain:

1. Masyarakat berpikir tidak memiliki atas peraturan perundang-undangan sebagai akibat dari pembentukannya yang tidak partisipatif dengan tidak melibatkan dan meminta masyarakat.
2. Pandangan masyarakat yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu produk yang berpihak pada kepentingan Pemerintah (politik), sehingga dalam implementasinya masyarakat tidak terlalu merasa memiliki dan menaati peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Jangka waktu yang diperlukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan relatif lama, belum secara maksimal melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dari kalangan akademisi dan praktisi hukum.
4. Masih banyak perancang peraturan perundang-undangan yang belum mampu menerjemahkan kebijakan Pemerintah yang telah disusun ke dalam peraturan perundang-undangan.
5. Rumitnya pembentukan Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdampak menghasilkan peraturan perundang-undangan yang hanya berpihak

pada kepentingan politik tanpa melibatkan partisipasi masyarakat pada prosesnya.

6. Mekanisme pembentukan Naskah Akademik belum dilaksanakan secara sistematis sehingga permasalahan yang ada dalam masyarakat masih banyak yang belum terselesaikan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku.
7. Keterdesakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan membuat perlu adanya ruang-ruang publik yang memungkinkan aspirasi masyarakat dapat terakomodasi dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan.
8. Tidak semua Naskah Akademik undang-undang didahului dengan penelitian atau pengkajian terlebih dahulu (terkadang hanya penelitian secara pustaka sehingga kurang mendalam dalam pembuatan Naskah Akademiknya).
9. Tidak semua elemen masyarakat menyetujui untuk adanya pembentukan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang karena alasan pemborosan anggaran negara.

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini hanya terbatas mengenai Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dan untuk membuat arah penelitian ini lebih fokus serta tidak meluas, maka permasalahan dibatasi pada:

1. Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan batasan masalah di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian, yaitu:

1. Mengapa *urgent* pembentukan Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimana mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Menemukan urgensi pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Mendeskripsikan mekanisme pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran teoritis mengenai urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara di Indonesia.

1.6.2 Manfaat Praktis

1.6.2.1 Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah untuk lebih menampung aspirasi dan dapat mengakses kebutuhan masyarakat melalui Naskah Akademik dalam pengambilan kebijakan-kebijakan melalui peraturan perundang-undangan.

1.6.2.2 Bagi Dewan Perwakilan Rakyat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bahwa Naskah Akademik dapat memperkuat dan mengidentifikasi kebutuhan di dalam masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

1.6.2.3 Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat mengenai keberadaan dan pengaturan Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga masyarakat dapat turut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Naskah Akademik.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan digunakan untuk memberikan kemudahan serta gambaran secara menyeluruh mengenai isi skripsi. Sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.7.1 Bagian Awal

Bagian awal skripsi terdiri atas sampul, lembar berlogo Universitas Negeri Semarang, halaman judul, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, pernyataan keaslian skripsi, motto dan persembahan, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar tabel, daftar bagan, daftar gambar dan daftar lampiran.

1.7.2 Bagian Pokok

Bagian pokok skripsi ini terdiri atas 5 (lima) bab, yaitu: bab pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil dan pembahasan, dan penutup.

1.7.2.1 BAB I Pendahuluan

Bab ini merupakan gambaran secara umum terhadap permasalahan dan kerangka berpikir yang akan dipergunakan untuk

mengkaji permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Bab ini berisi: latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

1.7.2.2 BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini menjabarkan gambaran secara lebih mendalam terhadap kajian teoritis yang akan dipergunakan untuk menganalisis data yang diperoleh dari penelitian. Tinjauan pustaka ini berisi kepustakaan penelitian serta konsep-konsep dan teori-teori serta kerangka pemikiran yang dijadikan landasan dalam penelitian. Konsep dan teori dalam tinjauan pustaka berisi: Naskah Akademik, Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Peraturan Perundang-undangan, Hierarki Hukum Positif Hans Kelsen dalam *Stufenbautheory*, Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Aspek Demokrasi Partisipatif dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Tugas dan Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam Pembentukan Naskah Akademik.

1.7.2.3 BAB III Metode Penelitian

Bab ini menjabarkan cara yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitian. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis sosiologis. Metode penelitian ini berisi: pendekatan penelitian, jenis penelitian, fokus

penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, validitas/keabsahan data, dan analisis data.

1.7.2.4 BAB IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini menjabarkan pengkajian secara ilmiah terhadap data-data yang terkumpul selama penelitian dilakukan. Bab ini berisi hasil dan pembahasan mengenai urgensi Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

1.7.2.5 BAB V Penutup

Bab ini berisi simpulan dan saran berdasarkan pada uraian dan data penelitian terhadap analisis permasalahan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya.

1.7.3 Bagian Akhir

Bagian akhir skripsi ini berisi daftar pustaka dan lampiran-lampiran yang mendukung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kepustakaan Penelitian

Berdasarkan jurnal “Karakter Normatif Isi Naskah Akademik Undang-Undang”, oleh Ni Putu Niti Suari Giri, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana, Tahun 2013, hasil penelitiannya menyebutkan bahwa Naskah Akademik suatu Rancangan Undang-Undang merupakan suatu naskah hasil dari penelitian hukum terhadap suatu permasalahan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah berkaitan dengan pengaturan masalah tertentu dalam suatu Rancangan Undang-Undang yang akan diajukan. Dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan awal mula untuk membentuk suatu Rancangan Undang-Undang, karena sebuah Rancangan Undang-Undang berasal dari Naskah Akademik, sepatutnya Naskah Akademik disusun berdasarkan penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga menghasilkan Naskah Akademik yang baik dan nanti setelah Rancangan Undang-Undang yang disertai Naskah Akademik tersebut disetujui akan menghasilkan sebuah undang-undang yang baik dan dapat menciptakan keadilan, kepatutan, dan kesejahteraan bagi masyarakat. Rancangan Undang-Undang yang akan dijadikan menjadi undang-undang juga harus disusun secara baik terlebih dahulu, sehingga menciptakan undang-undang yang baik. Berdasarkan pengaturan dari

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 43 ayat (3) mengatur mengenai keharusan menyertakan Naskah Akademik bagi para pembentuk undang-undang di dalam mengajukan undang-undang, maka Naskah Akademik pun perlu dibuat dengan baik. Untuk menghasilkan Naskah Akademik yang baik, perintah menyusun Naskah Akademik tersebut harus sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik, guna menghasilkan hukum yang baik.

Ni Putu Niti Suari Giri menyimpulkan bahwa akhirnya Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan mengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 karena adanya beberapa alasan, yaitu:

- 1) Karena keberadaan Naskah Akademik di dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang masih belum mempunyai kekuatan mengikat dan tegas, yang dikarenakan oleh Naskah Akademik dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang tidak memaparkan suatu keharusan bagi lembaga-lembaga Pemerintah yang menjadi pemrakarsa penyusun Rancangan Undang-Undang, demikian pula di lingkungan DPR dan DPD;
- 2) Karena suatu Naskah Akademik masih disusun berdasarkan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku, yang dikarenakan belum adanya pedoman yang baku, yang menunjukkan bahwa Naskah Akademik dianggap sebagai bahan suatu produk hukum;

- 3) Karena secara definisi ditetapkan bahwa Naskah Akademik merupakan suatu naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang, seharusnya Naskah Akademik disusun sebelum Rancangan Undang-Undang terbentuk, namun pada kenyataannya, kebanyakan Naskah Akademik disusun setelah Rancangan Undang-Undang dirumuskan; dan
- 4) Untuk mengamati apakah pembentukan suatu undang-undang telah sesuai dengan yang direncanakan dan telah dirumuskan dalam suatu Naskah Akademik, diperlukan suatu risalah pembahasan yang dilakukan selama proses pembentukan undang-undang tersebut berlangsung. Pembuatan risalah yang lengkap terhadap seluruh pembahasan Rancangan Undang-Undang, dapat digunakan sebagai bahan evaluasi terhadap kesesuaian Naskah Akademik dan undang-undang yang dibentuk, serta dapat mengetahui alasan yang mendasari setiap perumusan dalam undang-undang tersebut.

Demi menunjang tercapainya suatu penyusunan undang-undang yang baik, serta memenuhi keinginan akan adanya harmonisasi dalam bidang perundang-undangan, maka pembahasan dan kajian mengenai fungsi dan pentingnya Naskah Akademik bagi penyusunan rancangan undang-undang menjadi suatu hal yang penting.

Kata “harus” pada Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pengertian spesifik bahwa DPR, Presiden, dan DPD harus menyertakan Naskah Akademik dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang. Keharusan menyatakan pengertian spesifik bahwa perilaku manusia ditentukan oleh hukum. Tindakan yang diharuskan oleh pengaturan tersebut adalah dituntut, meskipun tidak ada yang menghendaknya. Ini menunjukkan, pengaturan dalam Pasal 43 ayat (3) yang mengatur mengenai “keharusan” dalam konteks ini, merupakan suatu pernyataan kehendak yang berasal dari undang-undang dalam bentuk imperatif, bahwa subjek yang diatur harus melakukan tindakan atau cara yang telah diatur dalam undang-undang tersebut.

Berdasarkan artikel ilmiah “Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (*Urgency Academic Draft in Establishment of The Region Regulation*), oleh Siti Masitah (Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10, No. 2, Juni 2013: 116- 122), menyebutkan bahwa urgensi sebuah Naskah Akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah Naskah Akademik, antara lain:

- 1) 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;

- 2) Naskah Akademik akan memaparkan 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.
- 3) Naskah Akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan).
- 4) Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini menjelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya;
- 5) Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan peraturan perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam Naskah Akademik.

Siti Masitah menegaskan bahwa Naskah Akademik memiliki fungsi dan peranan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena merupakan bahan penunjang berupa data dan informasi

akurat, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian untuk menjamin peraturan tersebut telah memenuhi dasar filosofis, dasar yuridis, dasar sosiologis, dan dasar politik, suatu substansi masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Selanjutnya, yang menjadi uraian Naskah Akademik Peraturan Daerah, antara lain: latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian, kajian teoritis dan praktik empiris, evaluasi dan analisa peraturan perundang-undangan terkait, landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota.

Berdasarkan kedua jurnal diatas, terdapat beberapa persamaan dan perbedaan yang mendasar. Persamaannya adalah sama-sama menyebutkan alasan mengenai fungsi dan pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perbedaannya adalah pada jurnal yang ditulis oleh Ni Putu Niti Suari Giri lebih menekankan pada Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjelaskan Naskah Akademik merupakan suatu keharusan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan alasan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sedangkan pada jurnal yang ditulis oleh Siti Masitah lebih menekankan pada uraian urgensi Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah. Sehingga **kebaruan**

penelitian nantinya adalah di urgensi pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

2.2 Naskah Akademik, Program Legislasi Nasional dan Peraturan Perundang-undangan

2.2.1 Naskah Akademik Perspektif Ilmiah dan Normatif

Multiwati Darus dikutip Rahmat Trijono, mengartikan “Naskah Akademik terdiri dari dua kata yaitu Naskah dan Akademik. Naskah adalah rancangan dan Akademik adalah bersifat akademik, dalam arti bersifat ilmu pengetahuan. Dari kedua pengertian kata tersebut, Naskah Akademik dapat diartikan sebagai suatu rancangan yang bersifat akademik atau ilmu pengetahuan”. (Rahmat, 2013: 95)

Naskah Akademik setidaknya menggambarkan unsur-unsur sebagai berikut, yaitu:

1. Hasil inventarisasi hukum positif;
2. Hasil inventarisasi permasalahan hukum yang dihadapi;
3. Gagasan-gagasan tentang materi hukum yang akan dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan;
4. Konsepsi landasan, alas hukum dan prinsip yang akan digunakan;
5. Pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal;
6. Gagasan awal naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang disusun secara sistematis bab demi bab, serta pasal demi pasal untuk memudahkan dan mempercepat penggarapan rancangan peraturan perundang-undangan. (<http://www.phylopop.com> (Jum'at, 23 Januari 2015))

Naskah Akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) yang dikaji secara teoritis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah dalam peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Secara sosiologis, Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan pengertian Naskah Akademik sebagai berikut:

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.

Berdasarkan lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK
EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS,
DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH 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 kegiatan penyusunan naskah akademik, serta metode penelitian.

2. BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang,

Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

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 atau Peraturan Daerah yang baru.

4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup: ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, materi

yang akan diatur, ketentuan sanksi, dan ketentuan peralihan.

6. BAB IV PENUTUP

Bab penutup ini terdiri atas subbab simpulan dan saran.

7. DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan perundang-undangan dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

8. LAMPIRAN

Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

2.2.2 Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan “Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”.

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah serta ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan dilakukan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah yang

dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi DPR atau Baleg DPR) dan setelah disepakati dalam Prolegnas, ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan DPR. Penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Baleg DPR), sedangkan penyusunan Prolegnas dilingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Secara umum, ada 5 (lima) tahap yang dilalui dalam penyusunan Prolegnas, yaitu:



Gambar 2.1.

Skema Penyusunan Prolegnas

Sumber: <http://peraturan.go.id> (Rabu, 25 Februari 2015)

Tahap mengumpulkan masukan merupakan tahap Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) secara terpisah membuat daftar Rancangan Undang-Undang, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Hasil dari proses pengumpulan tersebut kemudian disaring/dipilih untuk kemudian ditetapkan oleh masing-masing pihak (Presiden dan DPR).

Tahap selanjutnya adalah pembahasan masing-masing usulan dalam forum bersama antara Pemerintah, DPR dan DPD. Pada tahap inilah seluruh masukan tersebut diseleksi dan kemudian setelah ada kesepakatan bersama, ditetapkan oleh DPR melalui keputusan DPR.

2.2.3 Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Bagir Manan berpendapat “peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku”. (Bagir, 1987: 13). Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yaitu:

a. Dasar yuridis (*juridische gelding*)

Dasar yuridis merupakan keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*), dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formelezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR, sehingga setiap undang-undang yang tidak merupakan produk

bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum;

b. Dasar sosiologis (*sociologische gelding*)

Dasar sosiologis mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya; dan

c. Dasar filosofis

Dasar filosofis berarti setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin ketertiban, keadilan, kesejahteraan, dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, dan lain sebagainya yang bersifat filosofis (menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu). Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila. (Bagir, 1992: 13-18)

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya memiliki ciri-ciri dan prinsip-prinsip tertentu, antara lain:

- a. Dasar hukum peraturan perundang-undangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada;
- b. Hanya peraturan tertentu yang dapat dijadikan landasan yuridis;
- c. Peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dapat dihapus, dicabut, atau diubah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
- d. Peraturan perundang-undangan baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan lama (*lex posterior derogate legi priori*);

- e. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan perundang-undangan yang lebih rendah (*lex superior derogate legi inferior*);
- f. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate legi generali*); dan
- g. Setiap jenis peraturan perundang-undangan mengandung materi yang berbeda-beda.

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, sehingga mempunyai bentuk atau format tertentu;
- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah berdasarkan ketentuan yang berlaku;
- 3) Peraturan perundang-undangan berisi aturan pola tingkah laku yang mengikat secara umum (tidak bersifat individual); dan
- 4) Peraturan perundang-undangan berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*) sampai diubah, dicabut atau digantikan dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 10–Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

Pasal 10

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Pasal 11

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Pasal 12

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Pasal 13

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 15

- (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
- a. Undang-Undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Lampiran I angka 243 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:
- a. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
 - b. bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
 - c. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan dan maksud);
 - d. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
 - e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
 - f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan
 - g. penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

2.3 Hukum Positif Hans Kelsen dalam *Stufenbautheory*

Stufenbautheory yang dikemukakan Hans Kelsen merupakan teori mengenai sistem hukum. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya

sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Maria Farida berpendapat bahwa “norma dasar merupakan norma tertinggi dan tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*”. (Maria, 2007: 41)

Stufenbautheory merupakan teori yang dikembangkan dari teori *grundnorm* yang bertolak dari teori hukum murni. Lahirnya *grundnorm* berdasarkan pemikiran Hans Kelsen tentang teori hukum murni, berintikan bahwa hukum harus terlepas dari pengaruh yang bersifat non hukum sehingga hukum tidak bisa berpedoman pada perintah suatu kekuasaan, sebab masalah kekuasaan adalah masalah politik yang tentunya berada di luar hukum dan tidak bisa dijamin legalitasnya.

Achmad Ali berpendapat bahwa “*Grundnorm* di Indonesia dapat dipersamakan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara. Selanjutnya, adanya *grundnorm* mengakibatkan diperlukannya suatu tata hukum secara sistematis. Peraturan hukum keseluruhannya tersistem dari *grundnorm* yang berada diatas segalanya”. (Achmad, 2007: 55-56)

Stufenbautheory diilustrasikan sebagai suatu piramida yang mana *grundnorm* menempati posisi pada puncak piramida, dan peraturan

keseluruhannya tersistem ke bawah dengan sifat semakin ke bawah semakin menyebar dan tertentu. *Grundnorm* bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkret. Dalam proses tersebut, apa yang semula berupa sesuatu yang seharusnya, berubah menjadi sesuatu yang dapat dilakukan.

Hans Kelsen dikutip Maria Farida berpendapat mengenai norma hukum sebagai berikut:

...suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada dibawahnya. (Maria, 2007: 42)

Hans Nawiasky, mengembangkan teori gurunya (Hans Kelsen) tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul '*Allgemeine Rechtslehre*' mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara

juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, antara lain:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal);
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana/Aturan Otonom). (Maria, 2007: 44-45)

Hans Nawiasky dikutip Maria Farida menyebutkan isi dari 4 (empat) norma hukum suatu negara sebagai berikut:

1. Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorm*) adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.
2. Aturan Dasar atau Aturan Pokok Negara (*staatsgrundgesetz*) merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell gesetz*) yang merupakan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan yang mengikat secara langsung semua orang.
3. Undang-Undang (*formell gesetz*) merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya, dengan demikian dalam suatu undang-undang dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Selain itu, undang-undang merupakan suatu norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.
4. Peraturan Pelaksanaan (*Verordnung*) dan Peraturan Otonom (*Autonome Satzung*) merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan

peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.
(Maria, 2007: 46-55)

Berdasarkan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terkait dengan hal ini, maka relevan dengan teori *hierarchy of norms* bahwa setiap norma hukum dianggap sah karena norma tersebut diciptakan/dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma lain. Jadi, hubungan hierarki norma-norma hukum tersebut menggambarkan bahwa suatu norma hukum yang lebih tinggi menjadi dasar keabsahan norma yang dibentuknya (norma yang lebih rendah). Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain dapat dipresentasikan sebagai suatu hubungan super dan subordinasi. Sebuah norma yang menentukan pembentukan norma yang lain adalah norma yang *superior*, sedangkan norma yang diciptakan menurut hubungan ini adalah norma yang *inferior*.

Lebih tegas, Hans Kelsen mengemukakan sebagai berikut:

Since a legal norm is valid because it is created in a way determined by another legal norm, the latter is the reason of validity of the creation of another norm and this other norm maybe presented as a relationship of super-and subordination.....The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. (Hans Kelsen, 1975: 68)

Pendapat Hans Kelsen diatas dapat dimaknai bahwa setiap peraturan perundang-undangan mengisyaratkan dasar validitas dan

norma lain yang membentuknya (norma yang lebih tinggi). Konsep *hierarchy of norms* Hans Kelsen dapat dijadikan acuan teoritis dalam hal mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, konsep tersebut membutuhkan analisis dan penafsiran pada aspek materiil setiap peraturan perundang-undangan. Pada konteks itulah, materi muatan setiap peraturan perundang-undangan, peranan aspek yuridis, aspek filosofis, aspek sosiologis, dan aspek politis sangat *urgent* dan strategis untuk melengkapi konsep Hans Kelsen tersebut.

Berdasarkan hukum positif Hans Kelsen dalam *stufenbauthetheory* tersebut, di Indonesia jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Konsekuensi adanya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka

pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan, dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

2.4 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ridwan berpendapat bahwa “peraturan perundang-undangan dapat dibentuk dengan mengambil bahan-bahan historis dari berbagai sistem hukum dan sumber hukum yang pernah ada pada waktu dan tempat tertentu dengan memperhatikan faktor-faktor sosial yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat”. (Ridwan, 2002: 45)

Siti Soetami berpendapat bahwa “sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai ketentuan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan timbulnya sanksi tegas dan nyata”. (Soetami, 2001: 21)

C.S.T. Kansil menyebutkan sumber-sumber hukum di Indonesia dapat ditinjau dari segi material dan segi formal., yaitu:

- 1) Sumber-sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang dapat ditinjau dari berbagai sudut, misalnya sudut ekonomi, sejarah, sosiologi, filsafat, dan sebagainya.
- 2) Sumber-sumber hukum formal, antara lain :
 - a. Undang-Undang (*statute*)

Undang-Undang ialah suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara. Agar suatu undang-undang mempunyai kekuatan mengikat dan dapat berlaku, maka syaratnya harus diundangkan dalam Lembaran Negara dan yang mengundangkan adalah Sekretaris Negara. Bagi setiap undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara, berlaku asas *ficite hukum*,

yang artinya setiap orang dianggap mengetahui adanya suatu undang-undang yang telah diundangkan.

b. Kebiasaan (*custom*)

Kebiasaan adalah perbuatan yang tetap dilakukan manusia berulang-ulang dalam hal yang sama. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat dan jika terjadi tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu dirasakan sebagai pelanggaran hukum, maka dengan demikian timbul kebiasaan hukum, yang oleh pergaulan hidup dipandang sebagai hukum.

c. Keputusan-Keputusan Hakim (*jurisprudensi*)

Jurisprudensi adalah keputusan hakim terdahulu yang diikuti oleh hakim dan dijadikan dasar keputusan hakim lain mengenai kasus yang sama. Keputusan hakim yang menjadi jurisprudensi akan menjadi sumber hukum bagi pengadilan. Ada 2 (dua) macam jurisprudensi, yaitu jurisprudensi tetap dan jurisprudensi tidak tetap. Jurisprudensi tetap adalah keputusan hakim yang terjadi karena rangkaian keputusan serupa dan menjadi dasar bagi pengadilan untuk mengambil keputusan, sedangkan jurisprudensi tidak tetap adalah keputusan hakim yang terjadi karena menjadikan keputusan hakim terdahulu sebagai pedoman dalam mengambil keputusan terhadap perkara yang serupa.

d. Traktat (*treaty*)

Traktat berarti perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih dan mengikat serta berlaku sebagai peraturan hukum bagi warganegara-warganegara dari negara-negara yang melakukan perjanjian (*pacta sunt servanda*). Jika traktat diadakan oleh dua negara, maka traktat itu adalah traktat *bilateral*, sedangkan jika traktat diadakan oleh lebih dari dua negara, maka traktat itu disebut traktat *multilateral*.

e. Pendapat Sarjana Hukum (*doktrin*)

Pendapat sarjana hukum yang ternama juga mempunyai kekuasaan dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan-keputusan oleh hakim. Jadi, pendapat ahli/sarjana hukum itu menjadi sumber hukum melalui jurisprudensi. (Kansil, 1989: 46-51)

Berkaitan dengan sumber-sumber hukum diatas, maka terdapat beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

2.4.1 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut I. C. Van der Vlies

I. C. Van der Vlies berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) dibagi dalam asas-asas yang formal dan material bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas formal yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh I.C. Van der Vlies, yaitu:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*). Asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*). Asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ/lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*). Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*). Asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. (Roseno, 2004: 48)

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*). Asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai struktur atau susunannya.
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*). Asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, maka peraturan perundang-undangan tersebut akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*). Asas ini menunjukkan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditunjukkan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*). Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan hukum.
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*). Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sehingga peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar bagi masalah umum juga masalah khusus. (Roseno, 2004: 49-50)

2.4.2 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut A. Hamid S. Attamimi

A. Hamid S. Attamimi dikutip Yuliandri berpendapat bahwa “asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya”. (Yuliandri, 2010: 115)

Attamimi menjelaskan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut juga meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual. Selain itu, asas-asas tersebut juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum, pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi dikutip Maria Farida menyebutkan jika dihubungkan pembagian mengenai adanya asas-asas yang formal dan asas-asas yang material, maka bagiannya adalah sebagai berikut:

- a) Asas-asas formal, dengan perincian:
 1. Asas tujuan yang jelas;
 2. Asas perlunya pengaturan;
 3. Asas organ/lembaga yang tepat;
 4. Asas materi muatan yang tepat;
 5. Asas dapat dilaksanakan; dan
 6. Asas dapat dikenali.
- b) Asas-asas materiil, dengan perincian:
 1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 3. Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum; dan
 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi. (Maria, 2007: 228-230)

2.4.3 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 yang berbunyi sebagai berikut:

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 organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

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

(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

2.5 Pembentukan Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Soimin berpendapat bahwa “undang-undang merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang paling luas jangkauan materi muatannya. Dapat dikatakan, tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat dan individu yang tidak menjadi jangkauan untuk diatur oleh undang-undang”. (Soimin, 2010: 69)

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden”.

Pembentukan undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terbagi menjadi 5 (lima) tahap, yaitu Perencanaan (tahap dimana Presiden dan DPR serta DPD menyusun Rancangan Undang-Undang yang akan disusun kedepan), Penyusunan (tahap penyiapan sebelum Rancangan Undang-Undang dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah), Pembahasan (tahap pembahasan materi Rancangan Undang-Undang antara DPR dan Presiden melalui 2 tingkat pembicaraan), Pengesahan (tahap setelah ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden maka Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang) dan Pengundangan (penempatan undang-undang yang telah

disahkan ke dalam lembaran negara, tambahan lembaran negara, berita negara dan tambahan berita negara).

Proses pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut:



Gambar 2.2.

Skema Pembentukan Undang-Undang

Sumber: <http://peraturan.go.id/> (Rabu, 25 Februari 2015)

2.5.1 Perencanaan

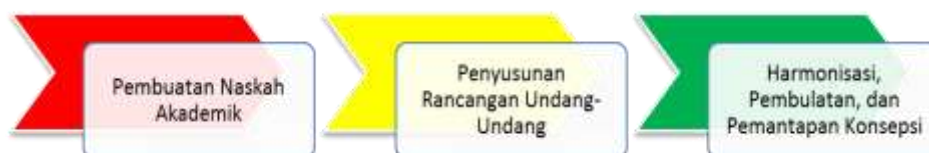
Perencanaan adalah tahap dimana Presiden dan DPR (serta DPD terkait dengan Rancangan Undang-Undang tertentu) menyusun daftar Rancangan Undang-Undang yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi

Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam keputusan DPR.

Ada 2 (dua) jenis Prolegnas, yakni Prolegnas yang disusun dalam jangka waktu 5 (lima) tahun (Prolegnas jangka menengah) dan Prolegnas yang disusun setiap tahun (Prolegnas prioritas tahunan). Sebelum sebuah Rancangan Undang-Undang dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/atau Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan undang-undang. Hal ini dikarenakan adanya kemungkinan pembahasan atas Rancangan Undang-Undang yang tidak terdapat dalam Prolegnas (muncul karena keadaan tertentu yang perlu segera direspon).

2.5.2 Penyusunan

Tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang adalah tahap persiapan sebelum sebuah Rancangan Undang-Undang dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap penyusunan dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:



Gambar 2.3.

Skema Penyusunan Rancangan Undang-Undang
 Sumber: <http://peraturan.go.id/> (Rabu, 25 Februari 2015)

Penyusunan Rancangan Undang-Undang pada dasarnya meliputi 3 (tiga) tahapan, yaitu:

(1) Pembuatan Naskah Akademik

Pembuatan Naskah Akademik yaitu pembentukan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat;

(2) Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Penyusunan Rancangan Undang-Undang yaitu pembuatan Rancangan Undang-Undang dengan membentuk pasal demi pasal sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(3) Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi

Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi merupakan tahap untuk memastikan bahwa Rancangan Undang-Undang yang disusun telah selaras dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan undang-undang lain yang terkait. Selain itu, tahap ini juga dilakukan untuk menyelaraskan Rancangan Undang-Undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan untuk menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang telah diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

2.5.3 Pembahasan

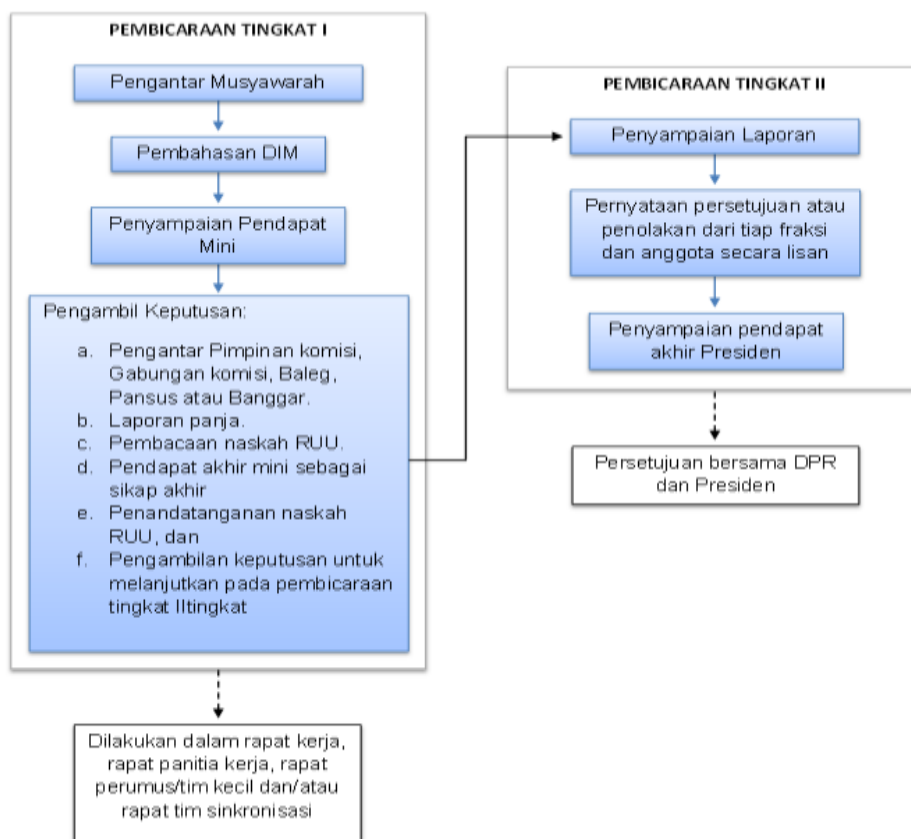
Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Pembahasan dilakukan terhadap substansi materi dalam Rancangan Undang-Undang antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden (juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

Tingkat pembicaraan I (pertama) adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Sedangkan tingkat pembicaraan II (kedua) adalah pembicaraan dalam rapat paripurna DPR. Pada tahap pembahasan, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya ikut serta dalam pembahasan tingkat 1 (pertama) dan pembahasan tingkat 2 (kedua). Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu Rancangan Undang-Undang.

Tahap pembahasan merupakan tahap saling kritik terhadap Rancangan Undang-Undang. Jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden, maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR, maka Presiden dan DPD akan memberikan

pendapat atau masukan. Jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD, maka Presiden dan DPR akan memberikan masukan.

Tahap pembahasan terhadap substansi materi Rancangan Undang-Undang dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut:



Bagan 2.1.

Alur Pembahasan Rancangan Undang-Undang
Sumber: <http://peraturan.go.id/> (Rabu, 25 Februari 2015)

2.5.4 Pengesahan

Setelah ada persetujuan bersama antara Presiden dan DPR dalam pembahasan, Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang tersebut dengan cara membubuhkan tanda tangan pada naskah Rancangan Undang-Undang. Penandatanganan ini harus dilakukan oleh

Presiden dalam jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Jika Presiden tidak menandatangani Rancangan Undang-Undang tersebut sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka Rancangan Undang-Undang tersebut secara otomatis menjadi undang-undang dan wajib untuk diundangkan dan Menteri Sekretaris Negara memberikan nomor dan tahun pada undang-undang tersebut.

2.5.5 Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan undang-undang yang telah disahkan ke dalam lembaran negara (batang tubuh undang-undang) dan tambahan lembaran negara (penjelasan undang-undang dan lampirannya, jika ada). Sebelum sebuah undang-undang ditempatkan dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara, Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia terlebih dahulu membubuhkan tanda tangan dan memberikan nomor lembaran negara dan tambahan lembaran negara pada naskah undang-undang. Tujuan dari pengundangan ini adalah untuk memastikan setiap orang mengetahui undang-undang yang akan mengikat mereka.

2.6 Aspek Demokrasi Partisipatif dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ada 2 (dua) pendekatan terhadap demokrasi, yaitu pendekatan normatif dan pendekatan empirik. Pendekatan normatif adalah pendekatan yang menekankan pada ide dasar dari demokrasi, yaitu

kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat. Pendekatan empirik adalah pendekatan yang menekankan pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik sebagai rangkaian prosedur mengatur rakyat untuk memilih, mendudukkan dan meminta pertanggungjawaban wakilnya di lembaga perwakilan. Berdasarkan 2 (dua) pendekatan terhadap demokrasi, maka terdapat aspek demokrasi secara partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

2.6.1 Aspek Demokrasi Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Mahfud MD. berpendapat “prinsip dasar demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi”. (Mahfud, 2006: 221)

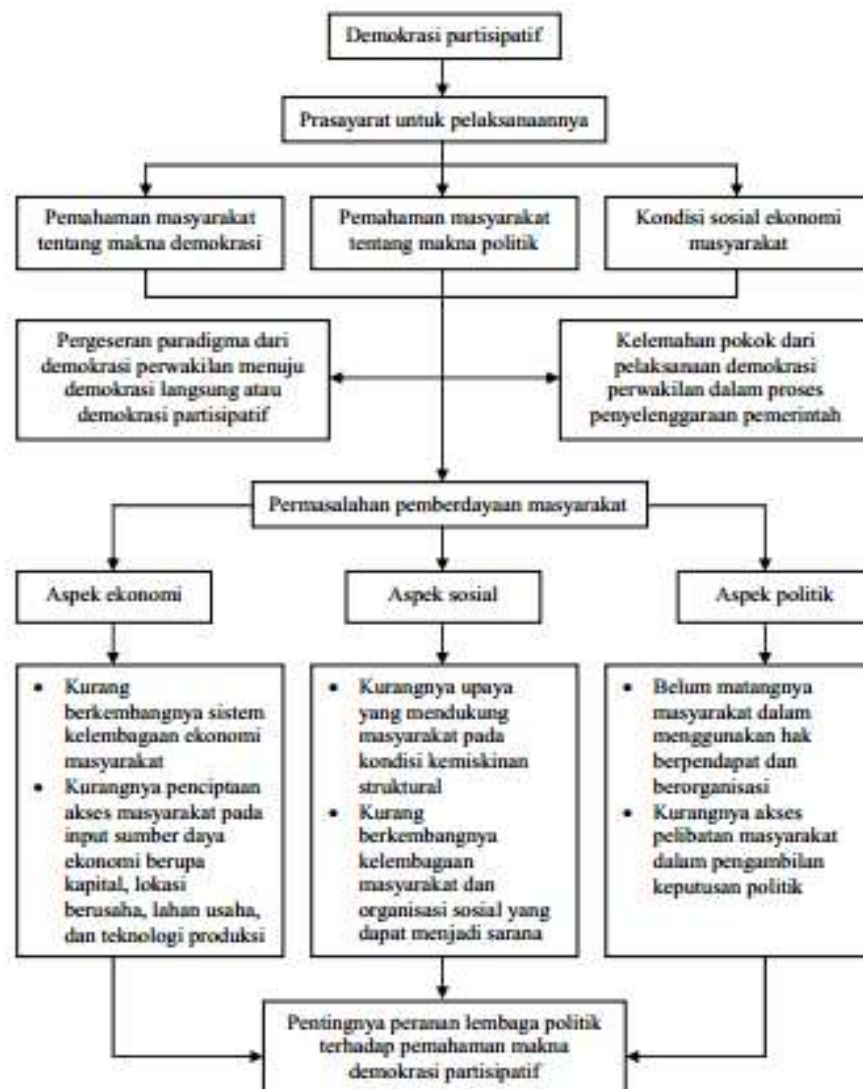
Demokrasi Partisipatif (*Participatory Democracy*) adalah pengambilan keputusan dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam berbagai bidang, baik politik, ekonomi dan sosial. Peran serta masyarakat dalam demokrasi partisipatif termasuk pada tahapan perencanaan pembangunan di berbagai tingkatan. Dengan demikian, diharapkan akan timbul suatu rasa memiliki dan rasa tanggung jawab bersama seluruh masyarakat terhadap pembangunan di daerahnya.

Demokrasi partisipatif merupakan demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan aspirasi masyarakat (aspiratif) dengan mengutamakan nilai-nilai masyarakat dalam pengambilan suatu keputusan yang dilandasi oleh semangat kebersamaan dalam menjalankan suatu keputusan politik.

Makalah “Kajian Literatur Demokrasi Partisipatif”, oleh Imam Indratno, Herman Subagja, Rikeu Rugarmika, dkk, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Islam Bandung, Tahun 2011, mengemukakan beberapa prinsip-prinsip dasar dalam demokrasi partisipatif, yaitu:

1. Ajakan berpartisipasi disosialisasikan;
2. Tujuan dari demokrasi partisipasi senantiasa diuraikan sejelas mungkin pada tahap awal;
3. Akses seluruh dokumen dan berbagai informasi terkait yang menjadi agenda pembahasan dan pengelolaan pembangunan harus terbuka secara transparan;
4. Semua pihak mempunyai fungsi sebagai pengambil keputusan;
5. Setiap pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan pembangunan harus memiliki hak yang seimbang untuk menyalurkan aspirasinya pada proses pengambilan keputusan;
6. Setiap aspirasi harus diperhatikan tanpa adanya diskriminasi terhadap sumber aspirasi tersebut;
7. Pendanaan yang memadai untuk sebuah proses partisipasi harus disepakati bersama, disediakan dan dipublikasikan;
8. Diperlukan fasilitator yang profesional dalam proses pengambilan keputusan;
9. Kesepakatan akhir dari kebijakan yang dihasilkan harus dapat dipahami berikut alasannya; dan
10. Proses partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan harus dievaluasi secara berkala. (Imam, Herman dan Rikeu, 2011: 14-15)

Lebih lanjut, Imam Indratno, Herman Subagja, Rikeu Rugarmika, dkk menggambarkan proses demokrasi partisipatif dalam bagan sebagai berikut:



Bagan 2.2.

Proses Demokrasi Partisipatif

Sumber: Makalah Kajian Literatur Demokrasi Partisipatif

Demokrasi partisipatif harus dilaksanakan berdasarkan aspek sosial, ekonomi dan politik dalam masyarakat agar tidak menimbulkan konflik dalam masyarakat. Pelibatan organisasi, pemuka masyarakat

serta pihak-pihak swasta untuk memberikan masukan maupun saran terhadap kebijakan-kebijakan dan keputusan yang diambil oleh Pemerintah merupakan wujud nyata dari demokrasi partisipasi.

Pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang di Indonesia merupakan gambaran aspek demokrasi partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat untuk menuangkan nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat sehingga dapat menjadi landasan dalam pengambilan keputusan untuk selanjutnya disahkan menjadi Undang-Undang.

2.6.2 Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah turut berperan sertanya masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Partisipasi masyarakat sebenarnya sudah diakomodasi oleh negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.

Partisipasi masyarakat secara tegas dinormakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Wisnu Indaryanto dalam artikel ilmiah yang berjudul Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*Public Involvement in The Process of Formation of Legislation*), Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3: 231-235 menyimpulkan makna isi Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a. Ketentuan Pasal 96 ayat (1) bermakna masukan masyarakat disampaikan mulai tahap perencanaan sampai dengan pengundangan sesuai dengan definisi pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada tahap pembahasan, masukan masyarakat terbatas pada pembicaraan tingkat I saja, karena pembicaraan tingkat

- II merupakan tahap pengambilan keputusan dalam rapat paripurna. Selanjutnya pada tahap pengesahan atau penetapan kemudian pengundangan, masyarakat jelas tidak mungkin berpartisipasi sesuai ketentuan sebagaimana ayat (1) tersebut;
- b. Ketentuan Pasal 96 ayat (2) bermakna kegiatan dari ketentuan pada ayat ini masuk dalam domain pemerintah. Rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar, lokakarya dan/atau diskusi adalah kegiatan yang hanya terjadi apabila pemerintah ingin melaksanakan agenda tersebut (hal ini berkaitan dengan anggaran pemerintah);
 - c. Ketentuan Pasal 96 ayat (3) bermakna kegiatan dari pemerintah dapat berupa kunjungan kerja secara efektif untuk mendapatkan masukan dari masyarakat secara langsung serta melihat kondisi riil dari masyarakat atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk; dan
 - d. Ketentuan Pasal 96 ayat (4) bermakna pemerintah harus menyediakan sarana dan/atau media untuk menyebarkan rancangan peraturan perundang-undangan. (Indaryanto, 2013: 233-234)

Kebijakan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan gambaran adanya keinginan untuk meningkatkan kualitas suatu undang-undang. Hal ini bertujuan untuk memberi ruang yang lebih akomodatif bagi masyarakat agar dapat menuangkan aspirasi dan pendapatnya melalui Naskah Akademik yang merupakan media nyata untuk menampung pendapat-pendapat dan aspirasi dari masyarakat untuk selanjutnya dijadikan dasar serta acuan dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

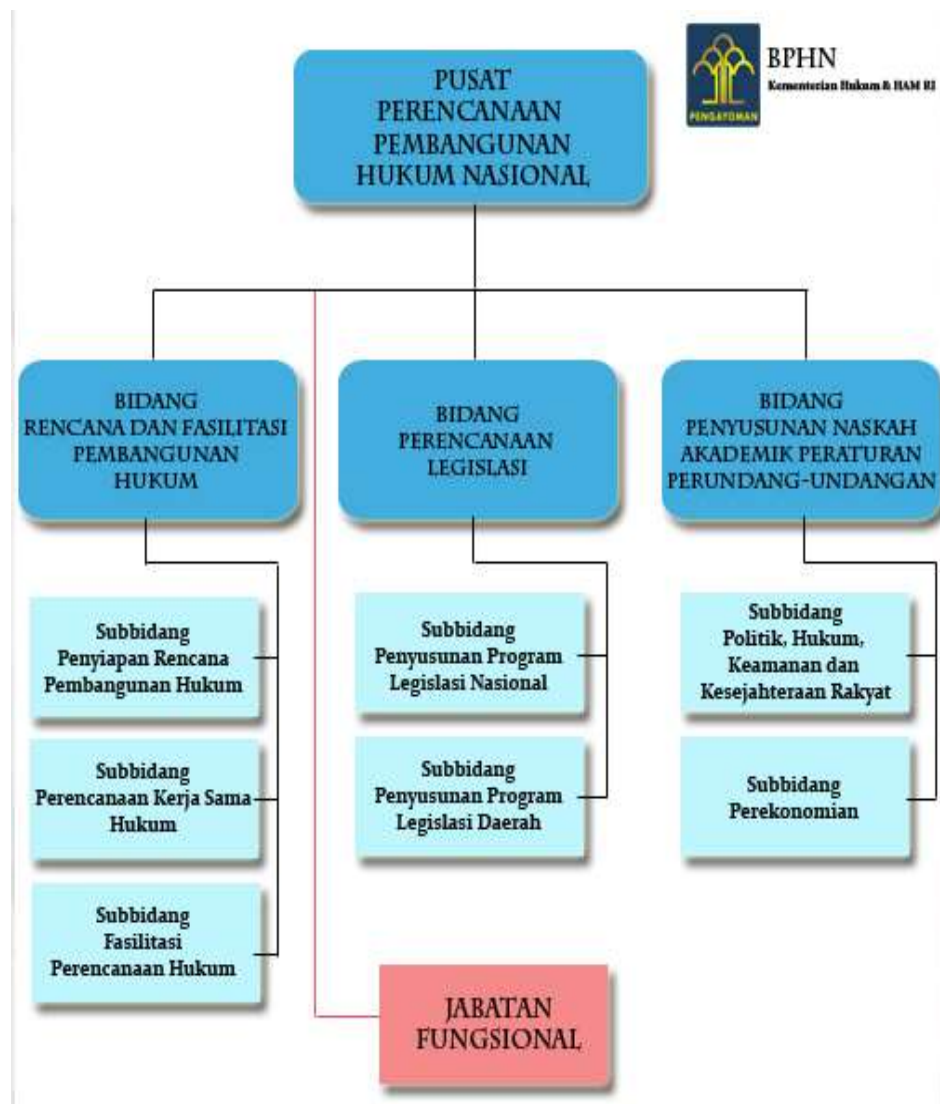
2.7 Tugas dan Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia dalam Pembentukan Naskah Akademik

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah instansi Pemerintah yang bertugas dalam melakukan pembinaan sistem hukum nasional secara terpadu dan komprehensif sejak dari perencanaan sampai dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2010, Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional dan memiliki fungsi:

- a. penyusunan kebijakan teknis, rencana dan program pembinaan hukum nasional;
- b. pelaksanaan pembinaan hukum nasional;
- c. pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembinaan hukum nasional; dan
- d. pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional. (<http://www.bphn.go.id/> (Jum'at, 30 Januari 2015))

Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebut dibagi menjadi beberapa unit kerja, yaitu: Sekretaris Badan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Pusat Perencanaan Pembangunan Sistem Hukum Nasional, Pusat Dokumentasi dan Jaringan Informasi Hukum Nasional, dan Pusat Penyuluhan Hukum.

Penyusunan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan dilakukan unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional. Secara umum, struktur organisasi unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional dapat dilihat dalam bagan berikut:



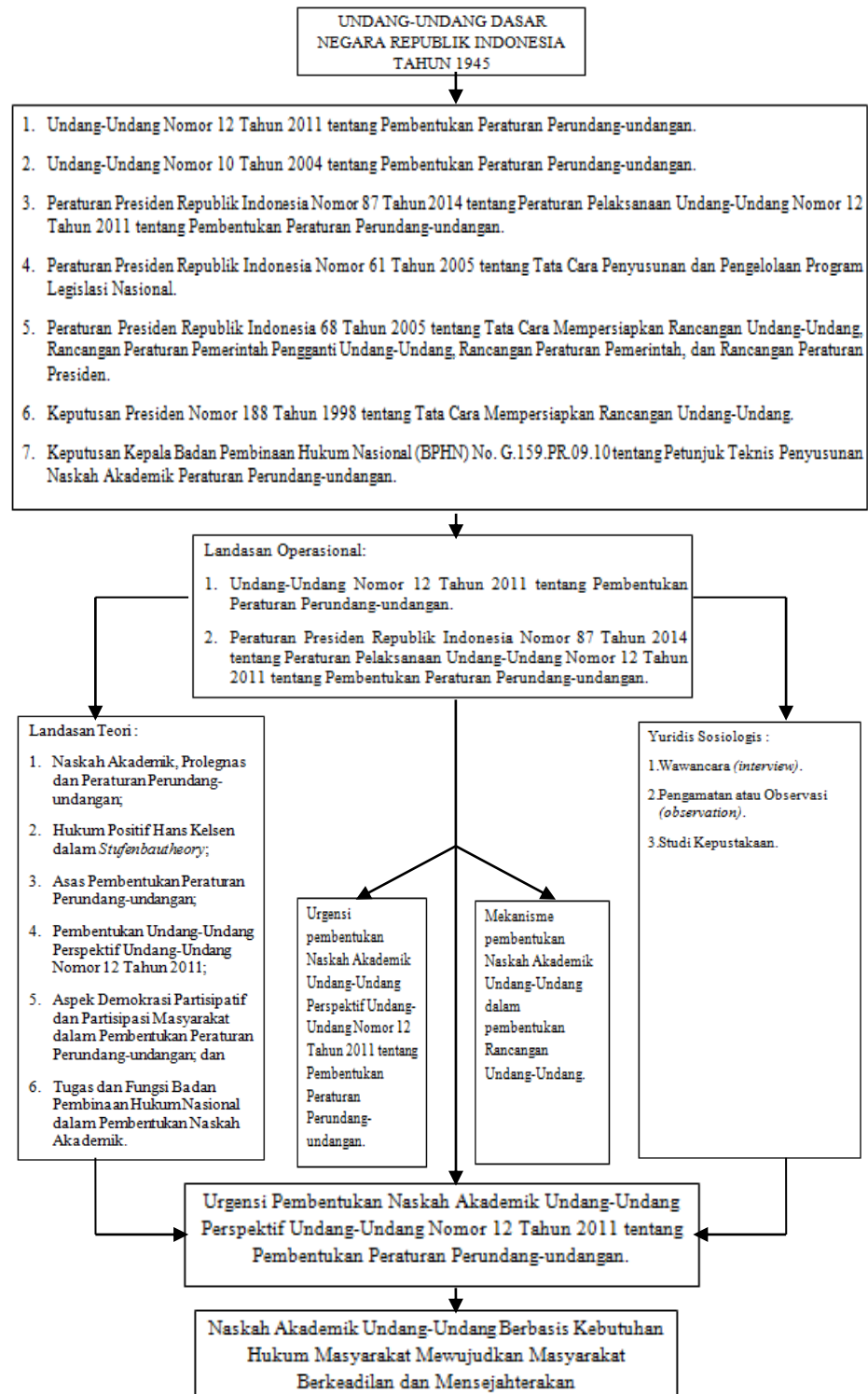
Bagan 2.3.
Struktur Organisasi Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional,
Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia
Sumber: (<http://www.bphn.go.id/>) (Jum'at, 30 Januari 2015)

Unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional terdiri dari 3 (tiga) bidang, yakni Bidang Rencana dan Fasilitasi Pembangunan Hukum, Bidang Perencanaan Legislasi dan Bidang Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik undang-undang dilakukan oleh unit kerja Bidang Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan. Bidang Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua) subbidang, yaitu Subbidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Kesejahteraan Rakyat dan Subbidang Perekonomian. Secara umum, Bidang Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan dan fasilitasi penyusunan naskah peraturan perundang-undangan di bidang politik, hukum, keamanan, kesejahteraan rakyat serta perekonomian.

Bidang Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan memiliki fungsi, yaitu penyiapan dan fasilitasi penyusunan Naskah Akademik di bidang politik, hukum, keamanan, dan kesejahteraan rakyat (dilakukan sub. bidang politik, hukum, keamanan dan kesejahteraan rakyat) serta penyiapan dan fasilitasi penyusunan naskah akademik di bidang perekonomian (dilakukan sub. bidang perekonomian). (<http://www.bphn.go.id/> (Jum'at, 30 Januari 2015))

2.8 Kerangka Berpikir



Bagan 2.4.
Ragaan Kerangka Berpikir

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian (*research*) pada hakikatnya adalah suatu kegiatan pencarian kebenaran dari ilmu pengetahuan. Penelitian diawali karena adanya keraguan dan keingintahuan dari peneliti terhadap suatu masalah tertentu. Soerjono Soekanto berpendapat mengenai definisi penelitian sebagai berikut:

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang digunakan manusia sebagai sarana untuk memperkuat, membina dan mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan, baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis yang dilakukan secara metodologis dan sistematis dengan menggunakan metode-metode yang bersifat ilmiah dan sistematis sesuai dengan pedoman atau aturan yang berlaku dalam pembuatan karya tulis ilmiah. (Soekanto, 1986: 3)

Berdasarkan uraian yang berkaitan dengan penelitian diatas, pilihan metode penelitian yang tepat akan menghasilkan penelitian yang terarah dan sesuai dengan tujuan penelitian. Metode penelitian ini didasarkan pada hal-hal sebagai berikut:

3.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan penelitian data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan tentang orang-orang, perilaku yang dapat diamati, sehingga menemukan kebenaran yang dapat diterima oleh akal sehat manusia. Muhammad Nazir berpendapat “pendekatan kualitatif adalah suatu pendekatan dalam melakukan penelitian yang berorientasi pada gejala-

gejala yang bersifat alamiah, naturalistik dan mendasar sehingga harus dilakukan dengan terjun di lapangan. Oleh karena itu, penelitian semacam ini disebut dengan *field study*". (Nazir, 1986: 159)

Sehubungan dengan masalah penelitian ini, maka peneliti menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengumpulkan pendapat, tanggapan, informasi, konsep-konsep dan keterangan-keterangan yang berbentuk uraian terkait dengan "Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan".

3.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis adalah suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta kemudian menuju pada identifikasi dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).

Ronny Hanitijo Soemitro berpendapat bahwa "penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian hukum dengan mempelajari hukum sebagai *law in action*, karena meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga sosial lain dan bersifat empiris". (Soemitro, 1990:34)

Aspek yuridis penelitian ini adalah urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan aspek sosiologis penelitian ini adalah mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang yang dikaitkan dengan keadaan nyata berdasarkan sikap, perilaku, dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang.

3.3 Fokus Penelitian

Fokus dari penelitian ini adalah untuk menemukan dan mendeskripsikan “Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

3.4 Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah instansi Pemerintah yang bertugas dalam melakukan pembinaan sistem hukum nasional secara terpadu dan komprehensif sejak dari perencanaan sampai dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Alasan peneliti mengambil lokasi ini karena Badan Pembinaan Hukum Nasional melalui unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional pada bidang Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan melaksanakan penyiapan dan fasilitasi penyusunan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan di bidang politik, hukum, keamanan, kesejahteraan rakyat serta perekonomian.

3.5 Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian adalah subjek dari mana data penelitian diperoleh. Adapun sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

3.5.1 Sumber Data Primer

Ronny Hanitijo Soemitro berpendapat bahwa “sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari informan atau masyarakat” (Soemitro, 1990: 10). Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi atau data tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Penentuan jumlah informan oleh peneliti dianggap telah mempresentasikan dan mewakili informasi-informasi maupun data-data yang hendak diperoleh dalam penelitian.

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dari lokasi penelitian, yang bersumber dari Ibu Adha Rinalti, S.H., M.H., Kepala Sub. Bidang Perekonomian Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dan Ibu Indry Meutia Sari, S.E., S.H., Fungsional Penyusun Naskah Akademik pada unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Data yang dicari adalah mengapa *urgent* pembentukan Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan bagaimana mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

3.5.2 Sumber Data Sekunder

Ronny Hanitijo Soemitro berpendapat bahwa “sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan” (Soemitro, 1990: 10). Sumber data sekunder dilakukan dengan mengumpulkan data-data, artikel-artikel, pendapat para pakar/ahli hukum yang ada hubungannya dengan masalah yang hendak dibahas.

Sumber data sekunder dalam penelitian ini, terdiri dari:

3.5.2.1 *Bahan Hukum Primer*

Bahan hukum primer penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional;
- 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,

Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;

- 6) Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang; dan
- 7) Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No. G.159.PR.09.10 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

3.5.2.2 *Bahan Hukum Sekunder*

Bahan hukum sekunder penelitian ini adalah bahan-bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder untuk mendukung bahan hukum primer penelitian ini yaitu hasil penelitian, buku-buku, pendapat para ahli/pakar, dokumen-dokumen resmi, dan sumber-sumber tertulis lainnya, baik cetak maupun elektronik lain yang berhubungan dengan “Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

3.5.3 *Sumber Data Tersier*

Sumber data tersier adalah sumber data untuk mendukung sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data tersier penelitian ini diperoleh dari referensi jurnal nasional maupun internasional serta artikel-artikel ilmiah yang dimuat dalam jurnal nasional maupun internasional. Adapun sumber data tersier penelitian

ini, yaitu artikel ilmiah “Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (*Urgency Academic Draft in Establishment of The Region Regulation*)”, oleh Siti Masitah (Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10, No. 2, Juni 2013: 116- 122), jurnal “Karakter Normatif Isi Naskah Akademik Undang-Undang”, oleh Ni Putu Niti Suari Giri, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana Tahun 2013 dan artikel ilmiah “Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*Public Involvement in The Process of Formation of Legislation*)”, oleh Wisnu Indaryanto (Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3: 231-235).

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dari berbagai jenis dan bentuk data yang ada di lapangan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, yaitu:

3.6.1 Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang jawaban atas pertanyaan yang diajukan pewawancara.

Instrumen wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah bebas terpimpin, yang berpedoman pada suatu daftar pertanyaan terstruktur yang bersifat terbuka. Peneliti melakukan wawancara secara langsung dengan Ibu Adha Rinalti, S.H., M.H., selaku Kepala Sub.

Bidang Perekonomian Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dan Ibu Indry Meutia Sari, S.E., S.H., selaku Fungsional Penyusun Naskah Akademik pada unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Melalui wawancara ini, peneliti diharapkan memperoleh gambaran mengenai urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

3.6.2 Pengamatan atau Observasi (*Observation*)

Pengamatan atau observasi adalah teknik pengumpulan data, dimana peneliti melakukan pengamatan secara langsung ke objek penelitian untuk melihat dari dekat kegiatan yang dilakukan.

Kriteria pengamatan atau observasi sebagai alat pengumpulan data dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Pengamatan termasuk kegiatan untuk mengumpulkan data yang direncanakan oleh peneliti;
- b. Pengamatan dilakukan untuk memenuhi target yang telah ditetapkan oleh peneliti;
- c. Pengamatan dilakukan dengan pencatatan yang cermat; dan
- d. Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti digunakan untuk mengumpulkan data-data yang bersifat objektif dan dapat dipertanggungjawabkan.

Instrumen observasi dalam penelitian ini adalah observasi terstruktur yang telah dirancang secara sistematis, tentang apa yang akan diamati, kapan, dan dimana tempatnya.

Pengamatan atau observasi dalam penelitian ini dilakukan dengan melihat secara langsung dan dekat kegiatan yang dilakukan oleh Ibu Adha Rinalti, S.H., M.H. dan Ibu Indry Meutia Sari, S.E., S.H., selaku informan dan pegawai lainnya yang terkait pada unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Pengamatan atau observasi dilakukan dengan mencatat secara cermat terkait urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

3.6.3 Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah kegiatan mencari dan mencatat data yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan terkait dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti.

Studi kepustakaan dalam penelitian ini meliputi diperoleh dari sumber data sekunder dan sumber data tersier yang meliputi buku-buku, dokumen resmi, artikel ilmiah, referensi jurnal, dan sumber-sumber tertulis lain baik cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan. Studi kepustakaan dilakukan untuk memperkuat data-data yang diperoleh oleh peneliti sebelum melakukan observasi dan wawancara langsung di lapangan.

3.7 Validitas/Keabsahan Data

Validitas atau keabsahan data dalam penelitian ini dilakukan menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau perbandingan terhadap data itu.

Norman K. Denkin mendefinisikan “triangulasi merupakan gabungan atau kombinasi dari berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif berbeda”. (<http://mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id/materi-kuliah/> (Sabtu, 24 Januari 2015))

Teknik triangulasi dalam validitas/keabsahan data pada dasarnya dibagi menjadi 4 (empat) jenis, antara lain:

a. Triangulasi metode

Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara bebas dan wawancara terstruktur, atau peneliti menggunakan wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya. Selain itu, peneliti juga bisa

menggunakan informan yang berbeda untuk mengecek kebenaran informasi tersebut. Melalui berbagai perspektif dan pandangan diharapkan diperoleh hasil yang mendekati kebenaran. Karena itu, triangulasi tahap ini dilakukan jika data atau informasi yang diperoleh dari subjek atau informan dalam penelitian diragukan kebenarannya.

b. Triangulasi antar-peneliti

Triangulasi antar-peneliti dilakukan dengan cara menggunakan lebih dari satu orang dalam pengumpulan dan analisis data. Teknik ini dapat memperkaya khasanah pengetahuan mengenai informasi yang digali dari subjek penelitian. Tetapi perlu diperhatikan bahwa orang yang diajak menggali data itu harus yang telah memiliki pengalaman penelitian dan bebas dari konflik kepentingan agar tidak justru merugikan peneliti dan melahirkan bias baru dari triangulasi.

c. Triangulasi sumber data

Triangulasi sumber data adalah menggali kebenaran informal tertentu melalui berbagai metode dan sumber penelitian data. Misalnya, selain melalui wawancara dan observasi, peneliti bisa menggunakan observasi terlibat (*participant observation*), dokumen tertulis, arsip, dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto. Tentu masing-masing cara itu akan menghasilkan bukti atau data yang berbeda, yang

selanjutnya akan memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda pula mengenai fenomena yang diteliti. Berbagai pandangan itu akan melahirkan keluasan pengetahuan untuk memperoleh kebenaran yang handal.

d. Triangulasi teori

Triangulasi teori merupakan hasil akhir penelitian kualitatif yang berupa sebuah rumusan informasi atau *thesis statement*. Informasi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan perspektif teori yang relevan untuk menghindari bias individual peneliti atas penemuan atau kesimpulan yang dihasilkan. Selain itu, triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan-pengetahuan teoretik secara mendalam atas hasil analisa data yang telah diperoleh.

Validitas atau keabsahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi sumber data, dimana peneliti menggunakan wawancara dan observasi tidak terlibat dengan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Ibu Adha Rinalti, S.H., M.H., selaku Kepala Sub. Bidang Perekonomian Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan dan Ibu Indry Meutia Sari, S.E., S.H., selaku Fungsional Penyusun Naskah Akademik pada unit kerja Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik

Indonesia dengan buku-buku, peraturan perundang-undangan, artikel ilmiah, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan sumber-sumber tertulis baik cetak maupun elektronik lain. Tujuan validitas atau keabsahan data dalam penelitian ini adalah untuk menghasilkan bukti-bukti atau data yang berbeda, yang selanjutnya akan memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda mengenai fenomena yang diteliti, sehingga melahirkan keluasan pengetahuan untuk memperoleh kebenaran yang handal.

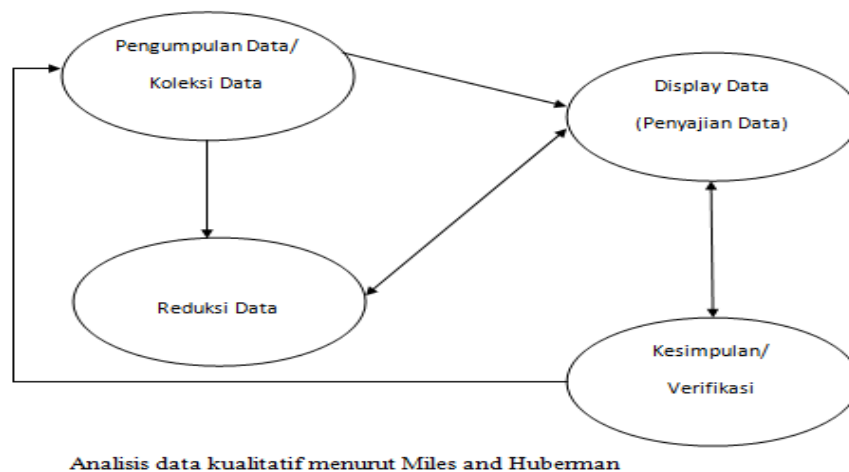
3.8 Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun data yang diperoleh dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun pola dan membuat kesimpulan sehingga mudah untuk memahami maknanya.

Waluyo berpendapat “analisis data merupakan tindak lanjut proses pengolahan data yang memerlukan ketelitian, dan pencurahan daya pikir secara optimal. Dengan membaca data yang telah terkumpul melalui proses pengolahan data akhirnya peneliti menentukan analisis yang bagaimana yang diterapkan”. (Waluyo, 2002:77)

Analisis data dalam penelitian ini bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis. Berdasarkan hipotesis yang dirumuskan dari data tersebut, selanjutnya dicarikan data lagi secara berulang-ulang sehingga dapat disimpulkan apakah hipotesis itu dapat diterima atau ditolak berdasarkan data yang terkumpul.

Analisis data dalam penelitian ini digambarkan dalam bagan sebagai berikut.



Bagan 3.1.
Analisis Data Kualitatif
Sumber: Miles *and* Huberman, 1992:120

a. Pengumpulan data/koleksi data

Pengumpulan data atau koleksi data adalah proses mencatat semua data secara objektif dan apa adanya sesuai dengan sumber data yang digunakan. Peneliti mengumpulkan data berdasarkan sumber data yang digunakan, yaitu: hasil wawancara dan observasi, yang didukung buku-buku, peraturan perundang-undangan, artikel ilmiah, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan sumber-sumber tertulis baik cetak maupun elektronik lain.

b. Reduksi data

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan, pemerhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan

transformasi data mentah atau data yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. (Miles dan Huberman, 1992: 16)

Reduksi data dalam penelitian ini dilakukan dengan memilih hal-hal pokok yang sesuai dengan fokus penelitian yang diteliti dan berlangsung secara terus menerus selama pengumpulan data berlangsung. Tujuan dari reduksi data ini adalah untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencarinya kembali jika sewaktu-waktu diperlukan.

c. Display data (penyajian data)

Miles dan Huberman berpendapat “penyajian data adalah penyusunan informasi yang kompleks ke dalam suatu bentuk yang sistematis, sehingga menjadi lebih selektif dan sederhana, serta memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan”. (Miles and Huberman, 1992: 16)

d. Kesimpulan/verifikasi

Kesimpulan/verifikasi adalah temuan baru yang berupa deskripsi atau gambaran suatu objek sehingga menghasilkan pengertian dan konsep-konsep yang sebelumnya belum pernah ada. Kesimpulan dalam penelitian ini didasarkan pada reduksi data dan penyajian data yang merupakan jawaban akhir atas fokus permasalahan yang diteliti untuk menjamin validitas data.

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan beberapa hal terhadap objek permasalahan yang telah dikaji sebagai berikut:

1. Pembentukan Naskah Akademik undang-undang menjadi hal yang *urgent* dikarenakan Naskah Akademik digunakan sebagai bahan dasar dan konsep awal pembentukan Rancangan Undang-Undang. Oleh karenanya, pembentukan Naskah Akademik undang-undang harus dilakukan penelitian atau pengkajian secara cermat dan mendalam dengan melibatkan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam Naskah Akademik, sehingga Naskah Akademik yang terbentuk nantinya telah memuat aspek yuridis, aspek empiris dan aspek sosiologis kebutuhan hukum masyarakat. Kajian berdasarkan aspek yuridis, empiris dan sosiologis urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang perspektif undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:
 - a. Secara yuridis, urgensi Naskah Akademik diperkuat pengaturannya dengan kata “**harus disertai**” pada Pasal 43

- ayat (3) dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membawa konsekuensi yuridis bahwa dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus menyertakan Naskah Akademik. Selain itu, kata **“telah melalui”** pada Pasal 19 ayat (3) membawa konsekuensi yuridis bahwa materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain yang merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang telah dikaji dan dilakukan penyesuaian yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Dengan demikian, pembentukan Naskah Akademik undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus dibentuk secara maksimal mengingat telah ada peraturan secara yuridis yang mengaturnya;
- b. Secara empiris, sebelum adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik bukan merupakan keharusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Naskah Akademik kebanyakan tidak disertakan dalam Rancangan Undang-Undang dan Naskah Akademik terkadang dibuat setelah suatu Rancangan Undang-Undang dirumuskan. Selain itu, kurangnya pengkajian secara empiris

mengenai kebutuhan di masyarakat, sehingga proses penyusunan undang-undang hanya dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal tanpa kajian yang mendalam berdasarkan fakta-fakta yang ada dalam masyarakat yang tertuang dalam Naskah Akademik. Dengan demikian, dalam praktik penyelenggaraan pembentukan Naskah Akademik undang-undang harus dilakukan penelitian secara normatif maupun empiris secara mendalam agar Naskah Akademik yang terbentuk dapat memberikan gambaran secara empiris mengenai substansi masalah yang akan diatur dengan undang-undang.

- c. Secara sosiologis, urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang didasarkan pada adanya keharusan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dan tidak bertentangan dengan Pancasila maupun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, Naskah Akademik diperlukan untuk membuka ruang-ruang publik agar masyarakat dapat ikut

berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memberikan masukan serta menyampaikan aspirasi sehingga kebutuhan masyarakat dapat terakomodasi dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

2. Mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang tidak diatur secara spesifik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya memuat teknik penyusunan Naskah Akademik yang memuat bentuk/format Naskah Akademik berdasarkan sistematika Naskah Akademik. Pengaturan mengenai pembentukan Naskah Akademik undang-undang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara menyeluruh, mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang dilalui dengan 5 (lima) tahapan, yaitu tahap persiapan pembentukan Naskah Akademik, tahap pembentukan *draft* awal Naskah Akademik, tahap pembahasan diskusi publik *draft* Naskah Akademik, tahap evaluasi dan penyesuaian *draft* Naskah Akademik, dan tahap penyempurnaan Naskah Akademik, yang

merupakan tahap akhir penetapan Naskah Akademik untuk selanjutnya diserahkan kepada Pemerintah atau Pemrakarsa sebagai masukan serta pertimbangan dalam proses pembentukan Rancangan Undang-Undang.

5.2 Saran

1. Dianjurkan untuk membentuk Naskah Akademik melalui penelitian dan pengkajian secara mendalam agar kebutuhan hukum masyarakat dapat diakomodasi dan menambah tenaga fungsional penyusun Naskah Akademik dan perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) yang menguasai bidang-bidang tertentu.
2. Direkomendasikan kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat untuk membuka web/akses secara online sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dengan memberikan masukan secara langsung melalui web/akses online tersebut dalam proses pembentukan Naskah Akademik.
3. Direkomendasikan kepada Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberikan sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya Naskah Akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur/Buku-Buku

- Ali, Achmad. 2007. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Implementasi Undang-Undang*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Hamidi, Jazim, dan Mutik, Kemilau. 2011. *Legislatif Drafting*. Yogyakarta: Total Media.
- Harjowidigo, Roseno. 2004. *Wetgeving Sleerdi Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-Undang saat ini di Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.
- HR, Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Indrati, S., Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Indrati, S., Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Kansil, C.S.T. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Kelsen, Hans. 1975. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel.
- Laliyah, Aisyah. 2010. *Naskah Akademik*. Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Manan, Bagir. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co.

- MD, Moh. Mahfud. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Miles, B, Matthew and Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soetami, Siti. 2001. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Trijono, Rahmat. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Waluyo, Bambang. 2002. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yuliandri. 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers.

Dokumen Ilmiah

- Indaryanto, Wisnu. 2013. *Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Public Involvement in The Process of Formation of Legislation)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3: 231-235.
- Indratno, Subagja, Rugarmika, dkk. 2011. *Kajian Literatur Demokrasi Partisipatif*. Makalah Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Fakultas Teknik Universitas Islam Bandung: 1-17.
- Masitah, Siti. 2013. *Urgesi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Urgency Academic Draft in Establishment of The Region Regulation)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 2: 116-122.
- Suari, Giri, Ni Putu. 2013. *Karakter Normatif Isi Naskah Akademik Undang-Undang*. Jurnal Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana: 1-12.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No. G.159.PR.09.10 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Pustaka Online/Web

http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html (diakses Rabu, 25 Februari 2015).

http://www.bphn.go.id/?dept_id=2008031713111170&page=info&info=tusi_na§ion=tupoksi (diakses Jum'at, 30 Januari 2015).

http://www.bphn.go.id/dept_id=200803291256459&page=info&info=prolegnas_peran§ion=profil_prolegnas (diakses Jum'at 30 Januari 2015).

<http://mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id/materi-kuliah/270-triangulasi-dalam-penelitian-kualitatif.html> (diakses Sabtu, 24 Januari 2015).

<http://www.phylopop.com/2011/10/peran-penting-naskah-akademik-dalam.html?m=1> (diakses Jum'at, 23 Januari 2015).

<http://www.jimlyschool.com/read/agenda/430/bimbingan-teknis-penelitian-hukum-dan-penyusunan-naskah-akademik-ruurperda/> (diakses Rabu, 7 Januari 2015).

<http://widiarto.lecture.ub.ac.id/2009/01/naskah-akademik/> (diakses Rabu, 7 Januari 2015).

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1



**KEPUTUSAN
DEKAN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
Nomor: 5737/P/2014**

**Tentang
PENETAPAN DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI/TUGAS AKHIR SEMESTER
GASAL/GENAP
TAHUN AKADEMIK 2014/2015**

Menimbang : Bahwa untuk memperancar mahasiswa Jurusan/Prodi Ilmu Hukum/Ilmu Hukum Fakultas Hukum membuat Skripsi/Tugas Akhir, maka perlu menetapkan Dosen-dosen Jurusan/Prodi Ilmu Hukum/Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNNES untuk menjadi pembimbing.

- Mengingat : 1. Undang-undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Tambahan Lembaran Negara RI No.4301, penjelasan atas Lembaran Negara RI Tahun 2003, Nomor 78)
2. Peraturan Rektor No. 21 Tahun 2011 tentang Sistem Informasi Skripsi UNNES
3. SK. Rektor UNNES No. 164/O/2004 tentang Pedoman penyusunan Skripsi/Tugas Akhir Mahasiswa Strata Satu (S1) UNNES;
4. SK Rektor UNNES No.162/O/2004 tentang penyelenggaraan Pendidikan UNNES;

Menimbang : Usulan Ketua Jurusan/Prodi Ilmu Hukum/Ilmu Hukum Tanggal 24 Desember 2014

MEMUTUSKAN

Menetapkan :
PERTAMA :

Menunjuk dan menugaskan kepada:

Nama : Dr. Rodiyah, SPd., SH., MSI
NIP : 197206192000032001
Pangkat/Golongan : IV/A
Jabatan Akademik : Lektor Kepala
Sebagai Pembimbing

Untuk membimbing mahasiswa penyusun skripsi/Tugas Akhir :

Nama : DWIMAN AKHMAD FIRDAUS
NIM : 8111411065
Jurusan/Prodi : Ilmu Hukum/Ilmu Hukum
Topik : URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK
UNDANG-UNDANG PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

KEDUA : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

- Tembusan
1. Pembantu Dekan Bidang Akademik
2. Ketua Jurusan
3. Petinggal



8111411065

...: FM-03-AKD-24/Rev. 00 ...

DITETAPKAN DI : SEMARANG

TANGGAL : 24 Desember 2014



Dr. Sartono Sanlan, M.H.

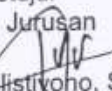
NIP. 195308251982031003



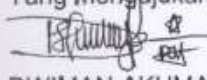
Formulir Usulan Topik Skripsi
FM-1-AKD-24/rev.00
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Usulan topik skripsi ini diajukan oleh:

Nama : DWIMAN AKHMAD FIRDAUS
NIM : 8111411065
Jurusan : Ilmu Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum, S1
Topik : URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK
UNDANG-UNDANG PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12
TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

Menyetujui
Ketua Jurusan

Tri Sulistyono, SH.MH
NIP. 197505242000031002

Semarang, 24 Desember 2014
Yang mengajukan,


DWIMAN AKHMAD FIRDAUS
NIM. 8111411065





KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
FAKULTAS HUKUM
JURUSAN ILMU HUKUM

Gedung K Lt.2, Kampus Sekaran, Gunungpati, Semarang 50229
Telepon: (024) 8507891
Laman: fh.unnes.ac.id, surel: fh@unnes.ac.id

Nomor : 6077 / UN. 37.1.8 / DT / 2014
Lamp. :
Hal : Usulan Pembimbing

Yth. Dekan Fakultas Hukum
Universitas Negeri Semarang

Merujuk Keputusan Rektor Unnes Nomor 164/O/2004 tentang Pedoman Penyusunan Skripsi Mahasiswa Program S1 pasal 7 mengenai penentuan pembimbing, dengan ini saya usulkan

Nama : Dr. Rodyah, SPd., SH., MSi
NIP : 197206192000032001
Pangkat/Golongan : IV/A
Jabatan Akademik : Lektor Kepala
Sebagai Dosen Pembimbing

23/12

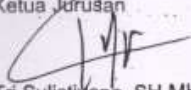
Dalam penyusunan Skripsi/Tugas Akhir untuk mahasiswa

Nama : DWIMAN AKHMAD FIRDAUS
NIM : 8111411065
Program Studi : Ilmu Hukum, S1
Topik : URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG
PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Untuk itu, mohon diterbitkan surat penetapannya.



Semarang, 24 Desember 2014
Ketua Jurusan


Tri Sulistyono, SH.MH
NIP. 197505242000031002

LAMPIRAN 2



Formulir Laporan Selesai Bimbingan Skripsi/Tugas Akhir
FM-06-AKD-24/rev.02
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Dosen Pembimbing,
Ketua Jurusan Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Negeri Semarang

yang bertanda tangan di bawah

Nama : Dr. Rodiyah, SPd., SH., MSi
NIP : 197206192000032001
Pangkat/Golongan : IV/A
Jabatan Akademik : Lektor Kepala
Sebagai Pembimbing

Melaporkan bahwa penyusunan Skripsi/Tugas Akhir oleh mahasiswa:

Nama : DWIMAN AKHMAD FIRDAUS
NIM : 8111411065
Program Studi : Ilmu Hukum, S1
Topik : URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG
PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

telah selesai dan siap untuk diujikan.

Semarang, 22 April 2015

Dosen Pembimbing,

Dr. Rodiyah, SPd., SH., MSi
NIP. 197206192000032001



8111411065



Formulir Pembimbingan Penulisan Skripsi/Tugas Akhir
FM-04-AKD-24/rev.02
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Nama : DWIMAN AKHMAD FIRDAUS
NIM : 8111411065
Program Studi : Ilmu Hukum, S1
Topik : URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
Dosen Pembimbing : Dr. Rodyah, SPd., SH., MSI

No	Tgl	Topik/Bab	Saran
1	2015-01-27	fokus judul masalah tujuan dan manfaat	OK, LINIERKAN DENGAN LANDASAM TEORI AYNG TEPAT.
2	2015-02-11	Fokus tujuan, manfaat, landasan	OK, LINIERKAN DENGAN METODE PENELITIAN YANG...
3	2015-02-16	Fokus metode penelitian	linierkan metpen dengan fokus penelitian...
4	2015-02-23	Fokus metode penelitian linieritas	OK, LINIERKAN DENGAN CERMAT DAN TAMBAHAI KONSEP ...
5	2015-03-04	Pengumpulan data melalui wawancara	OK, LINIERKAN DENGAN CERMAT DAN TAMBAHAI KONSEP ...
6	2015-03-09	Mengkaji dan menganalisis data	OK, LINIERKAN DENGAN CERMAT DAN TAMBAHAI KONSEP ...
7	2015-03-23	Revisi BAB I skripsi linieritas	OK, LINIERKAN DENGAN BAIK SERT...
8	2015-03-30	Revisi BAB II dan BAB III skripsi linieritas	OK, LINIERKAN DENGAN MEMBUAT BAB 4 SESUAI DENG...
9	2015-04-07	Revisi BAB IV dan BAB V skripsi linieritas	OK, LINIERKAN BAB 4 DENGAN RUMUSAN MASALAH DAN TUJI...
10	2015-04-13	Revisi abstrak linieritas bagi mahasiswa	OK, LINIERKAN DENGAN SEMPURNA CEK SEMUA BAB SUD...
11	2015-04-15	Mengecek kembali BAB IV dan V skripsi linieritas	OK, LINIERKAN DENGAN CERMAT EDITING DAN LI...
12	2015-04-18	Mengecek kembali daftar pustaka	OK, LINIERKAN DENGAN JUMAL NASIONAL DAN INTERNASION...
13	2015-04-21	Finalisasi skripsi untuk ujian	OK, LINIERKAN PERSIAPAN UJIAN SKRIPSI. SIAPKAN D...

LAMPIRAN 3

LAMPIRAN I
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-
UNDANG, RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI, DAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

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 suatu 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

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN
DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH
KABUPATEN/KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR . . .

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 . . .

- 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 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) Merumuskan 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 . . .

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 yang 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 Perundang-undangan 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 dari 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.
Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

C. Kajian . . .

- 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 PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

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 atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

4. BAB IV . . .

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 akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

5. BAB V . . .

5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- A. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- B. materi yang akan diatur;
- C. ketentuan sanksi; dan
- D. ketentuan peralihan.

6. BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

A. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

B. Saran

Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.

3. Kegiatan . . .

3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

7. DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

8. LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

LAMPIRAN 4

LAMPIRAN 5



BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan Jakarta Timur 13640
Telp. 021-8091908 Fax. 021-8002265/ 021- 8011753

Nomor : PHN.3-UM.01-01 - //

2 Maret 2015

Hal : Pemberian Izin Penelitian

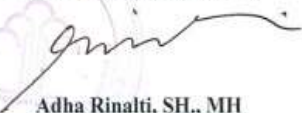
Yth. Sdr. Dwiman Akhmad Firdaus

Sehubungan dengan Surat Izin Penelitian dengan nomor 756/UN37.1.8/LT/2015 Tertanggal 16 Februari 2015, kami mengizinkan untuk mengadakan penelitian untuk penyusunan skripsi di Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Demikian surat ini dibuat, agar dapat di gunakan sebagaimana mestinya. Atas perhatian dan kerjasamanya di ucapkan terima kasih.

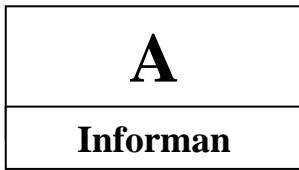
Kepala Sub. Bidang Perekonomian

Bidang Naskah Akademik PUU


Adha Rinalti, SH., MH

Nip. 19781108200112.200.1

LAMPIRAN 6



Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia
--

PEDOMAN WAWANCARA

URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dihadapan Bpk/Ibu/Sdr. terdapat beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penelitian ini digunakan sebagai pedoman dalam rangka penyusunan skripsi. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara yuridis-sosiologis mengenai urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Atas kerjasama yang baik disampaikan terima kasih.

A. Identitas Informan

Nama : Adha Rinalti, S.H., M.H.

NIP : 19781108200112.200.1

Jenis Kelamin : Perempuan

Jabatan : Kepala Sub. Bidang Perekonomian Bidang Naskah
Akademik PUU

**Unit Kerja : Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional,
Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian
Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.**

No.	Daftar Pertanyaan	Keterangan
1.	Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	Undang-Undang
	<ul style="list-style-type: none"> a. Apa yang menjadi landasan yuridis, empiris dan sosiologis dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang? b. Bagaimana pengaturan atau materi muatan secara yuridis dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang? c. Apa yang menjadi kajian secara empiris pembentukan Naskah Akademik undang-undang? d. Bagaimana praktik penyelenggaraan pembentukan Naskah Akademik undang-undang sebelum dan sesudah adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011? e. Bagaimana pembentukan Naskah Akademik undang-undang jika dikaji secara sosiologis? 	Alasan/Mengapa?
2.	Mekanisme pembentukan Naskah Akademik dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang	undang-undang
	<ul style="list-style-type: none"> a. Bagaimana alur/tahapan pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang? b. Bagaimana susunan personel/tim penyusun Naskah Akademik undang-undang? c. Apa saja bidang yang dilibatkan terkait dengan kompetensi susunan personel/tim penyusun Naskah Akademik undang-undang? d. Apakah ada keterlibatan dari Baleg DPR dalam pembentukan <i>draft</i> Naskah Akademik undang-undang? e. Bagaimana peran serta masyarakat dalam pembentukan <i>draft</i> Naskah Akademik undang-undang? 	Alasan/Mengapa?

B
Informan

**Badan Pembinaan
Hukum Nasional
Republik Indonesia**

PEDOMAN WAWANCARA

URGENSI PEMBENTUKAN NASKAH AKADEMIK UNDANG-UNDANG PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dihadapan Bpk/Ibu/Sdr. terdapat beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penelitian ini digunakan sebagai pedoman dalam rangka penyusunan skripsi. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara yuridis-sosiologis mengenai urgensi pembentukan Naskah Akademik undang-undang dan mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Atas kerjasama yang baik disampaikan terima kasih.

A. Identitas Informan

Nama : Indry Meutia Sari, S.E., S.H.

NIP : 1980620200312.200.2

Jenis Kelamin : Perempuan

Jabatan : Fungsional Penyusun Naskah Akademik

Unit Kerja : Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional,

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian

Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

No.	Daftar Pertanyaan	Keterangan
1.	Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	
	a. Apa peran dan fungsi Naskah Akademik dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang? b. Apa yang menjadi urgensi secara yuridis pembentukan Naskah Akademik undang-undang? c. Apa yang menjadi landasan filosofis dan sosiologis dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang? d. Bagaimana pengaturan atau materi muatan secara sosiologis dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang? e. Bagaimana peran serta atau pelibatan masyarakat secara sosiologis dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang?	Alasan/Mengapa?
2.	Mekanisme pembentukan Naskah Akademik undang-undang dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang	
	a. Apa saja hambatan atau permasalahan yang timbul dalam pembentukan Naskah akademik undang-undang? b. Bagaimana cara mengatasi hambatan atau permasalahan yang timbul dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang? c. Apakah ada proses pengharmonisasian dalam pembentukan Naskah Akademik undang-undang? d. Siapa saja pihak yang dapat memberikan masukan dalam proses pembentukan Naskah Akademik undang-undang? e. Berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk membentuk Naskah Akademik undang-undang?	Alasan/Mengapa?

LAMPIRAN 7

DOKUMENTASI PENELITIAN



Wawancara dengan Fungsional Penyusun Naskah Akademik, Ibu Indry Meutia Sari S.E., S.H. di Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia.



Wawancara dan Observasi dengan Kepala Sub. Bidang Perekonomian Penyusunan Naskah Akademik PUU, Ibu Adha Rinalti, S.H., M.H. di Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia.



Kegiatan Diskusi Publik Naskah Akademik RUU tentang Pidana Internasional.



Peserta Diskusi Publik Naskah Akademik RUU tentang Pidana Internasional.