



Naskah Akademik: Inkonsistensi Peraturan Dan Keterlibatan Pendidikan Tinggi

Muhammad Ramadhana Alfaris

Fakultas Hukum Universitas Widya Gama, Malang, Indonesia ramadhanaalfaris@yahoo.com**ABSTRACT**

The purpose of this research is to determine the form of unclear norms in the preparation of academic texts, and to determine the involvement of universities through academic texts in the formation of regional regulations. The method used in this research uses normative legal research methods which raise the theme of legal systematics or the systematics of statutory regulations with vertical and horizontal levels of synchronization, with legal, conceptual, historical, theoretical and interpretive approaches. The results of this research show that explanatory words or adverbs, and/or academic texts have very different positions so that their diction cannot be in harmony because each position is very different. Apart from that, there are inconsistencies in norms which cause laws and regulations to be out of sync with each other, so that there is no normative harmonization from a vertical and/or horizontal perspective. Meanwhile, higher education institutions' involvement in academic texts is still situationally involuntary, namely a temporary situation within the limits of academic paper preparation activities and there is no aspect of continuity of this involvement. Thus, the position of academic texts is very respectable, however, in terms of legal norms governing academic texts, they are still not clear, so there is no legal certainty.

MANUSCRIPT INFO**Manuscript History:**

Received:
2023-06-27

Accepted:
2024-04-01

Corresponding Author:
Muhammad Ramadhana
Alfaris,
ramadhanaalfaris@yahoo.com

Keywords:

academic manuscripts;
formation of statutory
regulations; inconsistency of
laws; problematic
regulations; deviation from
legal principles



Widya Yuridika: Jurnal
Hukum is Licensed under a
Creative Commons
Attribution-ShareAlike 4.0
International License

Cite this paper

Alfaris, M. R. (2024). Naskah Akademik: Inkonsistensi Peraturan Dan Keterlibatan Pendidikan Tinggi. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, 7(1).

Layout Version:
v.7.2024

PENDAHULUAN

Permasalahan yang ada pada aspek hukum di Indonesia adalah produk akademik hanya sekedar pelengkap formalitas pembentukan rancangan undang-undang namun tidak banyak membantu pembentukan rancangan undang-undang itu sendiri. Namun dalam penyusunan berbagai norma dalam undang-undang tersebut, tidak selalu diwarnai oleh nuansa akademis yang secara substansi objektif pembentukan RUU tersebut, melainkan

cenderung pada kepentingan politik¹. Sehingga hasil yang ditemukan pada produk hukum tersebut kurang berkualitas karena produk hukum tersebut tidak bernuansa akademis. Padahal, produk akademis tersebut seharusnya bisa dijadikan pijakan awal dalam pembahasan pembentukan rancangan undang-undang sehingga menghasilkan undang-undang yang berkualitas dan undang-undang tersebut dapat menjadi landasan hukum bagi lembaga legislatif daerah untuk membuat peraturan daerahnya masing-masing. Karena secara hierarki produk-produk hukum tersebut saling berkaitan sesuai dengan hierarki hukum yang ada di Indonesia. Keterkaitan produk hukum seperti undang-undang dan peraturan daerah tentunya menjadi konsentrasi penuh yang harus diperhatikan oleh para akademisi dalam aspek substansialnya.

Selanjutnya terdapat ungkapan yang diberitakan di media massa berbasis online dengan judul Naskah Akademik Tidak Harus Dari Perguruan Tinggi² Yang mana dalam substansi berita online tidak ada alasan mengapa naskah akademik tidak harus dari perguruan tinggi. Namun judul yang dibuat pada April 2012 ini menjadi kontroversial dan tidak bernuansa akademis karena yang dibicarakan hanya terkait isi peraturan tentang pentingnya naskah akademik. Permasalahan yang berkaitan dengan naskah akademik ini sebenarnya sangat mendasar dalam menjalankan roda pemerintahan suatu negara khususnya Indonesia hingga ke daerah-daerah dengan konsep yang sering digadag-gadag sebagai konsep Negara Hukum.

Banyak akademisi yang menganggap bahwa naskah akademik yang dibuat hanya sebagai pelengkap kepentingan pemrakarsa saja, sehingga yang terjadi adalah naskah akademik yang menyesuaikan rancangan undang-undang. Oleh karena itu, banyak akademisi yang membuka Perseroan Terbatas (PT) dan/atau CV hanya untuk menampung pembuatan naskah akademik sampai dengan pelaksanaannya. Tentu saja ada alasan tertentu mengapa para akademisi bertindak sehingga meninggalkan kehormatan akademisnya³.

Pada tahun 2011 terdapat 84 undang-undang bermasalah yang dinilai merugikan sejumlah daerah. Selain UU tersebut, Pada tahun 2016, diberitakan beberapa media terkait ribuan peraturan daerah yang dibatalkan, yaitu 3.143 peraturan daerah bermasalah. Penyebab timbulnya peraturan daerah yang bermasalah antara lain, Pertama, peraturan daerah yang dapat menghambat pertumbuhan ekonomi daerah. Kedua, peraturan daerah yang cenderung memperpanjang garis birokrasi. Ketiga, peraturan daerah yang dapat menghambat peluang perizinan penanaman modal dan menghambat kemudahan berusaha, serta peraturan daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang⁴.

Persoalan lebih lanjut, pada tahun 2021 terdapat 347 perda yang dikaji KPPOD bermasalah dan dapat menghambat peluang investasi. Peraturan daerah tersebut tidak memberikan kepastian kepada pelaku usaha karena peraturan tersebut saling bertentangan, kemudian terjadi tumpang tindih bahkan bertentangan dengan peraturan yang ada di dalamnya. Perda yang bermasalah menghambat peluang investasi, sebanyak 67% adalah peraturan daerah terkait retribusi pajak, disusul peraturan daerah terkait perizinan sebanyak 18%, peraturan daerah terkait ketenagakerjaan sebanyak 2% dan peraturan daerah lainnya seperti KTR, non retribusi, TJSI dan mining sebanyak 13%⁵. Banyak peraturan daerah yang bermasalah yang dibatalkan karena mekanisme proses pembentukan peraturan tersebut di daerah tidak melalui naskah akademik dengan baik atau

¹ Hasil dialog dengan civitas akademika setempat

² <https://jabar.kemerkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/naskah-akademik-tidak-harus-dari-perguruan-tinggi>

³ Hasil diskusi dengan akademisi (23 Desember 2022)

⁴ dilaporkan oleh <https://www.hukumonline.com/berita/a/3143-perda-bermasalah-dibatalkan--ini-penjelasan-presiden-lt575ea1862a089> diakses 23 Desember 2022

⁵ <https://www.kppod.org/> diakses 23 Desember 2022

sejenisnya sehingga peraturan tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan dan tidak mampu menyelesaikan permasalahan hukum sesuai dengan peraturan daerah. kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan di atas dengan melihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mana dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang hingga peraturan daerah harus berdasarkan naskah akademik. Dengan demikian, naskah akademik menjadi kunci dasar baik buruknya suatu peraturan.

Beberapa hasil penelitian terdahulu terkait dengan tema Naskah Akademik atau tentang Pembentukan rancangan undang -undang, sebagai berikut:

Marwan, 2017, Disertasi, Universitas Hasanuddin, Indonesia, melakukan penelitian dengan judul Sifat Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Responsif . Hasil penelitian menunjukkan bahwa naskah akademik merupakan pedoman pembentukan peraturan daerah karena merupakan hasil penelitian terhadap permasalahan yang terjadi di masyarakat dan memerlukan penyelesaian melalui peraturan daerah secara ilmiah. Kedudukan naskah akademik sangat mendesak karena merupakan media harmonisasi peraturan daerah secara vertikal dan horizontal .

Yunita Rhamadani, 2013, Skripsi, Universitas Indonesia, Indonesia, melakukan penelitian dengan judul Implikasi Hukum Terhadap Kedudukan Hukum Ketentuan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan . Kajian ini membahas tentang sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, karena terdapat perubahan penting khususnya pada perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) baik dari segi fungsi maupun strukturnya. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, dan pemegang kedaulatan rakyat. Perubahan tersebut mempengaruhi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasca amandemen UUD 1945, ketentuan mpr tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kini dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan , ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kembali ditempatkan. dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini akan berimplikasi baik terhadap MPR sebagai lembaga negara, terhadap Ketentuan MPR sebagai produk hukum, maupun terhadap akibat dari pengujian Ketentuan MPR.

Ismet Hadi, 2014, Skripsi, Universitas Gadjah Mada, Indonesia, sedang melakukan penelitian tesis dengan judul Pemanfaatan Naskah Akademik dalam Proses Penyusunan Undang-Undang. Hasil penelitian ini, Pertama, politik hukum sebagai kerangka umum yang akan membentuk hukum sebagai upaya mewujudkan ius constituendum, politik peraturan perundang-undangan sebelum amandemen UUD 1945 sangat bergantung pada Presiden dimana Presiden mempunyai kekuasaan. kekuasaan untuk membentuk undang-undang sedangkan DPR hanya sebagai tempat meminta persetujuan atau tidak memberikan persetujuan dalam pembahasan rancangan undang-undang. Kedua, keberadaan naskah akademik pada setiap rancangan undang-undang dapat memberikan gambaran mengenai hasil penelitian ilmiah yang mendasari usulan setiap rancangan undang-undang yang nantinya akan diajukan dan dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan naskah akademik.

Suwandarta, 2011, Skripsi Universitas Islam Indonesia, melakukan penelitian dengan judul Peran Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Magelang Tahun 2009-2010. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam pembentukan kedua peraturan daerah tersebut adalah mengkoordinasikan, mengarahkan dan melaksanakan kegiatan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk hukum daerah serta tugas-tugas lain di lapangan. peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan pengumpulan dan penyiapan bahan untuk fasilitasi penyiapan dan penyempurnaan produk hukum daerah, pelaksanaan koordinasi,

pelaksanaan pengkajian, pelaksanaan dan pelaksanaan hasil pengkajian, pelaksanaan evaluasi pelaksanaannya.

Andalas Timon, 2020, Skripsi, Universitas Andalas, Indonesia, melakukan penelitian dengan judul Implementasi Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Bukittinggi Tahun 2018 – 2020. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyusunan naskah akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi tidak dilakukan pada tahapan penyusunan naskah akademik, sebagai salah satu tahapan dalam penyusunan naskah akademik. Penyusunan naskah akademik yang dilakukan setelah tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah hanya bersifat formalitas dalam pembentukan peraturan daerah.

Leni Indrayani, 2018, Skripsi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, melakukan penelitian dengan judul Tinjauan Hukum Proses Pembuatan Peraturan Desa Dilihat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Desa. Hasil penelitian ini mengungkap proses pembuatan peraturan desa dalam sistem legislasi. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam sistem perundang-undangan didasarkan pada peraturan perundang-undangan selain undang-undang yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi didasarkan pada undang-undang dan peraturan yang diakui. Proses penyusunan peraturan Desa Bangun sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Selama ini peneliti belum menemukan hasil penelitian yang baik langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan hakikat naskah akademik dan keterlibatan perguruan tinggi dalam pembentukan peraturan daerah, yang memposisikan kedudukan naskah akademik pada hakekatnya, maka dari kedudukan tersebut terlihat bahwa naskah akademik sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, khususnya daerah. Berangkat dari penelitian terdahulu, belum terlihat jelas mengenai inkonsistensi hukum norma dan juga benturan hukum pada tema penelitian naskah akademik, maka dari itu dalam penelitian ini menguraikan dan mengklasifikasikan bentuk-bentuk inkonsistensi dan benturan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah, kaitannya dengan berlakunya norma Ada tiga landasan, yaitu: landasan berlaku secara filosofis, landasan berlaku secara sosiologis, dan landasan berlaku secara yuridis . Landasan filosofisnya adalah rumusan atau normanya mendapat justifikasi bila dikaji secara filosofis, atau dapat dikatakan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai masyarakat yang bersangkutan secara yuridis adalah suatu Undang-undang harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan didasarkan pada undang-undang yang lebih tinggi. Landasan ketentuannya secara sosiologis adalah, bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan realitas yang hidup dalam masyarakat termasuk kecenderungan dan harapan masyarakat. Sedangkan landasan ketentuan yuridisnya adalah suatu undang-undang harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan didasarkan pada undang-undang yang lebih tinggi .

Bahasa yang digunakan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan tentunya harus lugas dan substansi kalimatnya harus tegas, jelas, dan mudah dipahami oleh masyarakat, serta tidak berbelit-belit dan kalimat yang dirumuskan dapat dipahami. tidak menimbulkan multitafsir bagi yang membaca suatu peraturan. Dalam perumusannya tentunya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lain. Dalam perumusannya tentunya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lain. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk pada kaidah bahasa Indonesia, baik dalam pembentukan kata, konstruksi kalimat, teknik penulisan, dan ejaan ⁶.

⁶S. Madeong dan ZA Fakhrolloh , Legal Drafting Pivot Hukum Humanis Partisipatif, Jakarta: PT. Perka , (2005)

Menurut Leon Fuller, terdapat kriteria hukum yang baik, antara lain, Hukum harus ditaati oleh semua orang, termasuk oleh penguasa Negara, Hukum harus diumumkan, Hukum harus berlaku maju, tidak berlaku surut, Aturan hukum harus tertulis dengan jelas, agar dapat diketahui dan diterapkan dengan baik, Undang-undang harus menghindari pertentangan, Undang-undang tidak boleh menuntut sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi, Undang-undang harus tetap agar ada kepastian hukum. Namun undang-undang juga harus diubah jika situasi politik dan sosial berubah. Tindakan pejabat pemerintah dan aparat penegak hukum harus konsisten dengan hukum yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang baik pada hakikatnya merupakan landasan Negara Hukum khususnya di Indonesia yang tentunya menjamin hak-hak warga negara, kemudian membatasi kekuasaan penguasa, menjamin keadilan dan kepastian hukum guna mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia. Indonesia.

Dilihat dari sisi normatif, bahwa peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan tertulis yang mempunyai muatan norma hukum yang berlaku umum dan dibuat atau ditetapkan oleh lembaga negara atau penguasa yang sah melalui tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagir Manan mencontohkan, banyak yang menganggap undang-undang, ketetapan, dan ketetapan adalah satu kesatuan. Padahal ketiganya menurut Bagir Manan mempunyai istilah yang berbeda, Undang-undang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, undang-undang tersebut bukan sekedar Undang-undang saja, namun mencakup beberapa aturan hukum lainnya seperti Hukum Adat, Hukum Adat, dan Hukum Yurisprudensi. Sedangkan peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai undang-undang lainnya⁷. Apabila terdapat lebih dari satu peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama, maka berlaku asas peraturan perundang-undangan. Ada tiga asas hukum dalam Peraturan tersebut. Pertama, Peraturan yang lebih tinggi tidak termasuk peraturan yang lebih rendah, kecuali jika substansi peraturan yang lebih tinggi ditetapkan untuk mengesahkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah. Kedua, aturan adat mengesampingkan aturan yang lebih umum. Asas ini terbagi dalam tiga syarat, yaitu: Aturan adat mengesampingkan aturan yang lebih umum. Prinsip ini terbagi dalam tiga kondisi, yaitu: 1) Kondisi *lex specialis* harus sama dengan kondisi "*lex generalis*"; 2) Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex umum*; 3) Ketentuan dalam Peraturan Hukum Umum akan berlaku, kecuali ditentukan secara tegas dalam Peraturan. Ketiga, Peraturan baru menggantikan peraturan lama. Prinsip ini memerlukan penggunaan undang-undang baru. Prinsipnya, Peraturan baru harus sama atau lebih tinggi dari peraturan lama; Aturan baru dan lama mengatur aspek yang sama. Prinsip ini bertujuan untuk mencegah terjadinya dualisme yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Mengingat hal ini, ketentuan yang mengatur pencabutan peraturan daerah menjadi kurang penting. Secara hukum, ketentuan serupa tidak berlaku lagi setelah aturan baru diberlakukan. Keempat, Asas Legalitas. peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut, pada prinsipnya peraturan perundang-undangan ini, Kesatuan sistem hukum tidak akan pernah terancam oleh pertentangan antara norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih rendah dalam hierarki hukum⁸.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk inkonsistensi norma dalam penyusunan naskah akademik, keterlibatan Perguruan Tinggi melalui naskah akademik dalam pembentukan produk hukum. Pertanyaan penelitian ini merupakan pertanyaan

⁷ Bagir Manan dalam Novianto M. Hantoro., Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029, Peneliti Madya Hukum Tata Negara pada Pusat Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR-RI, Jakarta, (2014, hlm. 7)

⁸ Jimly Asshiddiqie, Teori Hukum Hans Kelsen, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, (2006), hal.163

mendasar dalam penelitian ini sehingga penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian tersebut.

METODE

Metode penelitian hukum yang digunakan peneliti adalah jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif berkaitan dengan tema sistematika hukum atau sistematika undang-undang. Relevan dengan penelitian para penulis yang berupaya menganalisis dan menggali dasar hukum inkonsistensi naskah akademik. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Alasan penulis menggunakan pendekatan Undang-undang adalah karena pendekatan ini sangat relevan terkait dengan peraturan perundang-undangan⁹. Penelitian normatif dapat dipahami sebagai penelitian yang berfungsi untuk menguji norma atau ketentuan yang berlaku. Karena jenis penelitian normatif ini menitikberatkan pada bahan pustaka yang lebih sering disebut penelitian doktriner¹⁰.

Penelitian normatif pada dasarnya lebih condong kepada fokus pada hukum yang hanya melihat pada sisi norma dengan mempunyai sifat perspektif, di mana tema-tema tersebut meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, tingkat sinkronisasi vertikal dan horizontal. Selanjutnya¹¹ penelitian normatif ini dapat dikatakan menjadi penelitian hukum yang bersifat doktrinal atau teoritis, karena memusatkan perhatian pada kajian tertulis dengan menggunakan bahan-bahan sekunder, peraturan perundang-undangan, teori hukum, asas-asas hukum, dan juga hasil karya ilmiah. Jenis penelitian ini juga tentunya sangat berkaitan dengan kajian kepustakaan untuk melengkapi hasil-hasil terkait inkonsistensi naskah akademik.

Penelitian hukum pada tingkat sinkronisasi vertikal dan horizontal, di mana pengujian jenis ini digunakan untuk mengetahui kesesuaian substansi yang terkandung dalam peraturan tertentu dengan peraturan lainnya dan berkaitan erat sehingga menemukan ketidakkonsistenan dalam naskah akademik. Pendekatan lain dalam penelitian ini menggunakan pendekatan interpretasi, dan pendekatan teoritis. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan model studi literatur, kemudian bahan hukum tersebut diteliti, diedit, dan dianalisis.

HASIL & PEMBAHASAN

Inkonsistensi Pengaturan Naskah Akademik

Konteks kaburnya suatu norma, jika menurut Mathias Klatt permasalahan yuridisnya tidak dapat ditentukan oleh undang-undang, kemungkinan besar disebabkan oleh berbagai hal, misalnya kaburnya makna. makna yang samar-samar disebut norma kekosongan atau multi makna. Ambiguitas pada dasarnya adalah kekacauan makna dalam bahasa. Persamaannya adalah perilaku ambivalensi, yaitu keadaan mengambang antara dua tindakan. Kata-kata ambiguitas dalam ucapan dan ambivalensi perilaku inilah yang menandai rezim saat ini: ucapan ambigu dan tindakan ambivalen. Ambiguitas dan ambivalensi sangat mempengaruhi tingkat kepercayaan terhadap elite penguasa. Kepercayaan di sini merupakan harapan atau harapan masyarakat terhadap perilaku yang konsisten dan berdasarkan pada norma-norma yang berlaku umum. Sebaliknya, ambiguitas ucapan dan ambivalensi tindakan merupakan dua aspek yang berpotensi menumpuk ketidakpercayaan terhadap rezim pemerintah. Selanjutnya Inkonsistensi, merupakan kata serapan yang mempunyai sifat ganjil atau tidak serasi. Konsep-konsep yang pada dasarnya dikatakan kontradiktif atau kompetitif, yang oleh Gallie disebut Evaluative Openness atau konsep-konsep yang masih terbuka untuk dievaluasi. Openness Evaluatif adalah adanya

⁹ S. Soekanto dan S. Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Sekilas Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, (2014)

¹⁰ Prof. Dr. Irwansyah, SH, MH. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktek Penulisan Artikel*, Edisi Revisi. Yogyakarta: Mirra Buana Media, (2021). hal.42

¹¹ *ibid*, hal.97

kekosongan hukum, serta adanya pertentangan norma dan ketidaklengkapan norma. Menurut Zainal Arifin¹², ada pula beberapa istilah yang terkait dengan pengaburan norma, seperti prinsip konsisten, sinkronisasi, dan harmonisasi norma vertikal/horizontal. Prinsip konsistensi, sinkronisasi dan harmonisasi normatif vertikal dan horizontal adalah apabila terdapat suatu Undang-undang yang tidak sejalan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam Undang-Undang juga terdapat pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berkaitan dengan landasan yuridis. Laporan tersebut menyebutkan adanya kekosongan hukum, ketidakharmonisan atau tumpang tindih, dan peraturan yang ada namun tidak memadai.

Masalah hukum juga terdapat istilah hukum yang tidak lengkap, yaitu undang-undang yang mengatur sesuatu yang ada tetapi tidak lengkap. Dalam sistem hukum, penerapan peraturan perundang-undangan dengan jumlah yang besar secara bersamaan tentu saja membawa kemungkinan terjadinya inkonsistensi atau pertentangan undang-undang. Dengan demikian, ada beberapa faktor yang menimbulkan terjadinya konflik hukum, salah satunya menurut Kusnu Goesniadhie¹³ banyaknya peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak ditegakkan; perbedaan kepentingan dan interpretasi; kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tata kelola pemerintahan yang baik; Permasalahan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi peraturan, antisipasi perubahan, dan penegakan hukum. Hambatan hukum yang muncul dalam aspek pelaksanaan peraturan perundang-undangan, seperti tumpang tindih kewenangan, benturan norma, dan benturan kepentingan.

Landasan yuridis normatif perlunya naskah akademik adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 56 angka (2), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagai undang-undang pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004) bahwa kata "...dan/atau..." pada angka tersebut di atas, belum terdapat kejelasan dan ketegasan terkait pembuatan naskah dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah. Dengan demikian, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 pada pasal 56 angka 2 terdapat inkonsistensi norma dalam diksi sehingga perlu adanya keterbukaan evaluatif atau klausul yang perlu dievaluasi terkait dengan naskah akademik yang menyertainya. Selanjutnya kata-kata atau keterangan penjelas, dan/atau naskah akademik mempunyai kedudukan yang jauh berbeda sehingga diksinya tidak dapat selaras karena setiap kedudukannya sangat berbeda.

Tabel 1. Bentuk Inkonsistensi Pasal 56 Ayat (2) UU 12 Tahun 2011

Pasal 56 (2) UU 12 Tahun 2011			
"Rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan <u>penjelasan</u> atau <u>keterangan</u> dan/atau <u>naskah akademik</u>".			
Kata	Arti	Ciri	Sikap
Penjelasan	Proses, cara melakukan menjelaskan	1. Sulit untuk dipertanggungjawabkan 2. Persepsi berupa respon (penerimaan) 3. Asumsi menjadi landasan berpikir karena dianggap benar	Bukan sumber referensi utama

¹² Zaenal Arifin H, Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung Republik Indonesia. Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.52–53

¹³ Kusnu Goesniadhie, 2010, Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Good Governance, Nasa Media, Malang, hal. 11

Informasi	Deskripsi untuk menjelaskan sebagai petunjuk	<ol style="list-style-type: none"> 4. Sulit untuk dipertanggungjawabkan 5. Persepsi berupa respon (penerimaan) 6. Asumsi menjadi landasan berpikir karena dianggap benar 	Bukan sumber referensi utama
Naskah Akademik	Karya tulis hasil kajian akademis dan penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dicatat 2. Akademik 3. Teoretis 4. Metodis 5. Sistematis 	Sumber rujukan utama

Tabel di atas menunjukkan perbedaan yang sangat jelas antar kata-kata tersebut, adapun makna yang terkandung dalam kata tersebut mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia secara umum sebagai bahasa nasional yaitu Indonesia. Naskah akademik mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan penjelasan atau keterangan hukum. Penjelasan dan/atau keterangan mempunyai sifat sulit dipertanggungjawabkan karena dalam menuangkan penjelasan dan/atau keterangan tidak menggunakan cara penulisan yang baku secara ilmiah atau dapat dikatakan tidak mengandung unsur kaidah keilmuan yang diperoleh dalam dunia pendidikan tinggi (akademik). Berbeda dengan naskah akademik yang isi naskah akademik sebenarnya lebih luas dan lengkap memuat penjelasan serta informasi yang rinci, ilmiah menggunakan metode baku sesuai dengan kaidah ilmu pengetahuan dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai rujukan utama. Hal ini merupakan bentuk pengaburan norma yang menyimpang dari prinsip konsistensi, sinkronisasi, dan harmonisasi norma vertikal /horizontal.

Pada bagian Keenam tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Ayat 1 tentang Penyusunan Penjelasan atau Informasi dan/atau Naskah Akademik, pada pasal 67 (2). Klausul tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi dimana naskah akademik dijadikan sebagai pilihan terakhir dalam pembuatan peraturan daerah sehingga tidak ada ketegasan undang-undang yang ditandai dengan diksi "dan/atau" tersebut. Dengan demikian, jika melihat landasan pada pasal 1, maka sangat jelas bahwa naskah akademik tersebut berlaku pada Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, hingga Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada prinsipnya naskah akademik berlaku sama di setiap daerah, mulai dari pusat hingga daerah, yang dalam undang-undang tidak boleh ada kalimat atau keterangan penjas, sehingga tidak terjadi penyimpangan terhadap asas konsistensi norma. Penyimpangan asas konsisten terlihat dari penggunaan kata naskah akademik pada UU 12 Tahun 2011, seperti tabel di bawah ini:

Tabel 2. Bentuk Inkonsistensi Norma Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang	Ketentuan Umum	Undang-Undang Perencanaan	Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi	Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	Penyusunan dan Ketentuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	Rancangan Undang-Undang dari DPD	Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi	Penyiapan dan Ketentuan Daerah Provinsi	Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Artikel (Nomor)	1 (11)	19 (3)	33 (3)	43 (3&4)	44 (1&2)	48 (1)	56 (2)	57 (1&2)	40
Prinsip	C	C	C	C	C	C	IC	C	IC
Informasi:									
C : Konsisten									
IC : Tidak Konsisten									
Jumlah seluruh frase Naskah Akademik pada badan							12 frase		
Jumlah keseluruhan frase Naskah Akademik pada Lampiran							15 frase		
Frase Keseluruhan Total							27 frase		

Pada dasarnya hukum selalu mengedepankan asas kepastian hukum, khususnya kepastian setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Tabel di atas menunjukkan adanya inkonsistensi norma yang menjadikan peraturan perundang-undangan tersebut tidak sinkron satu sama lain, sehingga tidak terjadi harmonisasi normatif dari sisi vertikal dan/atau horizontal. Sisi vertikalnya terdapat ambivalen antar bab dalam UU, kemudian dari sisi horizontal terlihat isi sub bab peraturan penyusunan peraturan daerah provinsi atau gubernur yang menjadikan suatu peraturan dianggap ada, namun belum memadai dari segi kedudukan naskah akademik dan Peraturan Daerah.

Sisi lain dalam peraturan daerah yaitu perencanaan peraturan daerah kabupaten/kota yang terdapat pada bagian kelima Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang ketentuan perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota pada pasal 40 ditegaskan bahwa sebagaimana dimaksud dalam Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi yang dilaksanakan dalam Program Legislasi Daerah Provinsi (yang dimuat dalam pasal 32 sampai dengan pasal 38) berlaku "*mutatis mutandis*" terhadap penyusunan perencanaan peraturan daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut, frasa *mutatis mutandis* tidak hanya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tetapi juga tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang terdapat pada pasal 97D;

Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 63 berlaku secara *mutatis mutandis* untuk menyelaraskan, membulatkan, dan memantapkan konsepsi rancangan

peraturan daerah tersebut. peraturan kepala daerah provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.”

Lebih dalam terkait dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam peraturan daerah kabupaten kota semakin terlihat adanya ketidakjelasan norma bahkan sampai pada benturan norma. Bentuk kekaburan dan juga benturan norma dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Bentuk Inkonsistensi Norma dalam Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Frase	<i>mutatis mutandis</i>
Asal usul frasa	Latin ¹⁴ (Bahasa Asing atau bukan Bahasa Indonesia)
Inkonsistensi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak sesuai dengan norma di bawahnya tentang perubahan atau <i>mutatis mutandis</i> 2. Tidak ada definisi khusus mengenai ketentuan umum 3. Tidak sesuai dengan Bahasa yang digunakan dalam Undang-undang ini .
Konflik	<p>Vertikal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Berbenturan dengan norma dalam UU itu sendiri pada bagian penjelasan Lampiran UU Nomor 242 Tahun 2011 Nomor 12 2. Bentrok antara pasal 1 (11) dan pasal 56 (2) <p>Horisontal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Bertentangan dengan UU Nomor 24 Tahun 2009 Pasal 26

Melihat tabel di atas, terlihat jelas adanya kekaburan norma dan juga adanya pertentangan undang-undang yang mengesampingkan asas peraturan perundang-undangan. Ketidakjelasan di sini terlihat jelas bahwa pada pasal dibawah 56 ayat (3) huruf (c) disebutkan berkaitan dengan perubahan peraturan daerah yang menjadikan norma dalam undang-undang, selanjutnya pasal 1 menegaskan bahwa naskah akademik dibuat untuk Rancangan Undang-undang tersebut. Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga bertentangan dengan pasal 56 (2) bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Hal inilah yang menjadikan UU tersebut tidak sejalan dengan prinsip peraturan perundang-undangan yang menegaskan bahwa setiap peraturan harus konsisten sehingga menimbulkan kepastian hukum di dalamnya.

Selanjutnya ditinjau dari asal usul frasa tersebut, kata “*mutatis mutandis*” dalam undang-undang adalah bahasa Latin yang berarti perlu atau sedikitnya perubahan atau “telah dilakukan perubahan yang penting”. Ungkapan tersebut pertama kali muncul pada UU (12) tahun 2011 pada pasal 31 tentang Perencanaan Peraturan Presiden yang berlaku secara *mutatis mutandis* pada perencanaan peraturan presiden. Hal ini berlaku pada peraturan provinsi hingga peraturan kabupaten/kota. Apabila dilihat pengertiannya “perlu perubahan”, maka perlu dijelaskan pada bagian ketentuan umum pasal 1 tentang perubahan yang perlu, namun frasa “perlu perubahan” sama sekali tidak ada sehingga frasa *mutatis mutandis* menjadi tidak berdasar atau terdapat inkonsistensi norma. Bahwa frasa “perubahan” muncul dalam pasal 56 (c) yang seharusnya merupakan frasa “perubahan” yang muncul sebelum munculnya frasa *mutatis mutandis* sebagai penjelasannya.

¹⁴Latin dikutip dari https://id.wikipedia.org/wiki/Mutatis_mutandis ditulis oleh Mogck , Brian David (2008). *Writing To Reason: Pendamping Mahasiswa dan Instruktur Filsafat*. John Wiley dan Putra. hal.46. ISBN 1405170999

Berangkat dari hal tersebut, tidak hanya terjadi kekaburan norma, namun terjadi benturan norma dalam Undang-undang itu sendiri dan juga adanya pertentangan perbuatan dengan Undang-Undang lainnya.

Tabel 4. Bentuk Inkonsistensi Hukum Sesama Undang-undang Sehubungan dengan Naskah Akademik

Bentrokkan Dalam Norma	Bentrokkan Dalam Aksi
<p>Undang-Undang Tahun 2011 Nomor 12, Lampiran II Nomor 242: Bahasa Undang-undang dan peraturan pada dasarnya tunduk pada kaidah bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, konstruksi kalimat, teknik penulisan, dan ejaan. Namun bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai pola tersendiri yang ditandai dengan adanya kejelasan atau kejelasan pemahaman, keterusterangan, ketaatan, keselarasan, dan ketaatan pada asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik rumusan maupun cara penulisannya.</p>	<p>UU Tahun 2009 Nomor 24 Pasal 26: Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam Undang-undang dan peraturan</p>
<p>Lampiran II Nomor 254 : Penggunaan kata, frasa, atau istilah bahasa asing hanya digunakan dalam penjelasan Undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing diawali dengan padanannya dalam bahasa Indonesia, dicetak miring, dan ditempatkan di antara tanda baca kurung.</p>	<p>Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia</p>

Hal di atas menunjukkan bahwa terdapat pertentangan undang-undang yang sangat kuat khususnya pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, karena dalam Undang-Undang itu sendiri telah terjadi pertentangan antara batang tubuh Undang-undang dengan lampiran Undang-undang yang menegaskan bahwa bahasa yang digunakan dalam undang-undang tersebut. Peraturannya adalah menggunakan bahasa Indonesia sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Lebih lanjut ditegaskan juga bahwa apabila ada penggunaan bahasa asing harus ditulis atau diketik miring sesuai lampiran nomor 254, Undang-Undang Tahun 2011 Nomor 12. Frasa *mutatis mutandis* adalah bahasa asing (latin) yang mempunyai arti perubahan dimana kata tersebut tidak layak ditulis karena kata tersebut adalah bahasa asing dan bukan bahasa Indonesia sesuai pada Lampiran peraturan itu sendiri dan dalam penulisannya harus ditulis miring, sehingga indikatornya tidak sesuai dan tidak sesuai. layak dengan peraturan Indonesia yang berlaku.

Adanya kekaburan norma dan benturan norma yang terjadi dalam Undang-undang itu sendiri, dengan sendirinya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat pertentangan dengan undang-undang Tahun 2009 Nomor 24 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, khususnya pada pasal 26 yang menyatakan bahwa bahasa Indonesia wajib digunakan dalam peraturan perundang-undangan. Perlu diingat bahwa Undang-Undang ini merupakan bagian dari Identitas Negara Indonesia yang mempunyai kedudukan dan kehormatan yang sangat tinggi.

Dari beberapa indikator di atas terdapat kekaburan norma terkait naskah akademik, karena naskah akademik ini merupakan pilar peraturan perundang-undangan terhadap

peraturan daerah, yang mana jika ada peraturan daerah yang bermasalah, maka secara tidak langsung naskah akademik tersebut harus dipatahkan. bermasalah.

Keterlibatan Perguruan Tinggi dalam Pembentukan Peraturan

Keterlibatan sebenarnya mengacu pada keadaan yang secara langsung atau tidak langsung terbawa atau ikut serta bagi seorang individu atau kelompok dalam keadaan tertentu. Secara pasti, engagement merupakan kata yang berasal dari kata coming between yang menggunakan bahasa latin yang berarti datang di antara. keputusan yang tidak melayani kepentingan masyarakat dan kebaikan peraturan. Mowen dan Minor (2010) mendefinisikan keterlibatan sebagai seseorang yang merasa penting dan atau keinginan pengguna terhadap disposisi barang, ide, jasa, akuisisi, dan penggunaan produk. Selanjutnya menurut James F Angel ¹⁵Keterlibatan seperti itu adalah tingkat ketertarikan pribadi yang dirasakan atau dibangkitkan oleh stimulus dalam situasi tertentu.

penilaian Sherif Theory of Social menyatakan bahwa dalam kondisi keterlibatan rendah, pengguna tentunya akan mempertimbangkan banyak pemilik produk dan kemudian mereka hanya menggunakan beberapa atribut untuk mengevaluasi pemilik produk. Berdasarkan pengertian engagement, dapat disimpulkan bahwa keterlibatan sebagai tingkat hubungan individu atau kelompok dalam suatu produk atau jasa mulai dari aspek kebutuhan hingga pengambilan keputusan.

Perspektif hukum melihat keterlibatan tersebut sebagai bagian dari hukum responsif. Menurut Nonet dan Selznick bahwa dilema dalam institusi adalah antara integritas dan keterbukaan. Integritas dalam hal ini adalah institusi dalam melayani kebutuhan sosial masyarakat yang erat kaitannya dengan prosedur dan cara kerjanya. Sebuah institusi akan terus berbicara dengan menggunakan konsep-konsep tertentu. Hukum daya tanggap memiliki dua ciri yang menonjol antara lain, 1) pergeseran penekanan dari aturan ke prinsip dan tujuan ; 2) pentingnya karakter masyarakat sebagai tujuan hukum atau cara untuk mencapainya. Meskipun demikian, hukum responsif membedakan dirinya dengan hukum otonom. Lebih lanjut, Nonet dan Selznick memaparkan hukum responsif dengan contoh-contoh proses hukum dan perwujudan cita-cita hukum untuk penafsiran yang lebih lembut dalam memandang supremasi hukum yang terikat pada permasalahan dan konteks tertentu ¹⁶.

Penerapan asas hukum responsif pada dasarnya berkaitan dengan prinsip demokrasi yang menjadi amanah dalam Negara Indonesia, salah satu bentuk implementasinya adalah partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari pengambilan kebijakan hingga pembentukan peraturan perundang-undangan . Dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan syarat utama terwujudnya pemerintahan yang demokratis ¹⁷. Partisipasi juga dijadikan sebagai wadah kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk menyampaikan berbagai saran, kritik yang ikut serta dalam pembentukan kebijakan pemerintah. dan seterusnya untuk kemaslahatan rakyat. Diintegrasikan dalam bentuk naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Institusi akademik yang biasa disebut dengan pendidikan tinggi merupakan pihak yang mempunyai pengaruh signifikan dalam menentukan suatu kebijakan dari para pemangku kepentingan khususnya kebijakan publik, Dengan demikian Perguruan Tinggi masuk dalam

¹⁵Buku berjudul Perilaku Konsumen volume 1, James F. Engel, Roger D. Blackwell, Paul W. Miniard ; Peralihan bahasa FX Budiyanto , tahun 1994.

¹⁶A.Muktie Fadjar , Teori Hukum Kontemporer. Malang: Setara Pers, (2012). hal.54-57

¹⁷B.Hestu Cipto Handoyo , Pokok-pokok Legal Drafting & Perancangan Naskah Akademik, edisi ke-5. (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka , 2018), hal.171

kategori Komunitas Epistemik¹⁸ yang mempunyai kompetensi khusus di bidang tertentu untuk mencapai kepentingan negara. Di perguruan tinggi atau lembaga akademik tentunya mempunyai Sumber Daya Manusia yang profesional di bidangnya dan mempunyai kajian akademis atau keilmuan berdasarkan ilmu pengetahuan dan pengalaman dalam memecahkan masalah dan melakukan kegiatan atau tindakan yang diperlukan oleh khalayak luas terutama para pembuat kebijakan¹⁹.

Berangkat dari hal tersebut, peran lembaga pendidikan akademis atau perguruan tinggi mempunyai peranan yang sangat strategis dalam berbagai aspek kehidupan untuk mewujudkan peradaban yang lebih baik, maju, dan berkualitas. Dengan demikian, setiap tindakan yang diambil oleh para pemangku kepentingan belum tentu mengambil kebijakan atau sejenisnya secara substansial dan komprehensif tanpa adanya landasan ilmiah yang dihasilkan dari pendidikan tinggi tersebut.

Tabel 5. Bentuk Peraturan Penguatan Naskah Akademik Perguruan Tinggi

Akademik Dalam Perguruan Tinggi	
Instrumen Hukum	1. UUD 1945; 2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961; 3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Sistem Pendidikan Nasional; 4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012; 5. Keputusan Presiden Tahun 1998 Nomor 188; 6. Peraturan Presiden Tahun 2005 Nomor. 68; 7. Peraturan Presiden Tahun 2014 Nomor 87; 8. Peraturan Menteri Tahun 2015 Nomor 80.
Baik	1. Akademi 2. Politeknik 3. Sekolah Menengah 4. Institut 5. Universitas
Cakupan	1. Pendidikan 2. Riset 3. Pengabdian Masyarakat
Ciri	Sains

Berdasarkan tabel di atas, terlihat jelas bahwa Perguruan Tinggi mempunyai kewenangan yang luas dalam urusan akademik, khususnya penelitian yang merupakan bagian dari ruang lingkup kegiatan Perguruan Tinggi. Agar konsistensi tersebut menimbulkan ketegasan dalam hukum yang dalam hal ini adalah ketegasan kewenangan penyusunan naskah akademik, maka diawali dengan melihat pengertian naskah akademik yang terdapat dalam Pasal 1 Undang -Undang Nomor 12 Tahun 2011:

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau kajian hukum serta hasil penelitian lain mengenai suatu permasalahan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan permasalahan tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi,

¹⁸ *Komunitas Epistemik* merupakan istilah yang pertama kali dikemukakan oleh Peter M. Haas . dapat diakses di Peter M. Haas , *Pendahuluan: Komunitas Epistemik dan Koordinasi Kebijakan Internasional . Organisasi Internasional . Jil. 46, No. 1, Pengetahuan, Kekuasaan, dan Koordinasi Kebijakan Internasional (Winter , 1992), hal. 1-35 (35 halaman) . Diterbitkan Oleh: MIT Press*

¹⁹ *Soni Ahmad Nulhaqim , R.D udy Heryadi, Ramadhan Pancasilawan, Muhammad Fedryansyah . Peran Perguruan Tinggi Dalam Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia Menghadapi Masyarakat Asean 2015. Share: Social Work Journal, (2016). 6(2).*

rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi atas permasalahan tersebut. permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Secara pasti, dalam undang-undang tersebut sangat jelas disebutkan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau kajian hukum dan hasil penelitian lainnya. Dengan demikian kewenangan penuh dan menyeluruh berada pada Perguruan Tinggi dan tidak ada pihak ketiga didalamnya, karena fokus pendidikan tinggi adalah murni berlatar belakang keilmuan. Hal ini semakin diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang pada pasal 20 menegaskan bahwa 1) Pendidikan tinggi dapat berbentuk akademi, politeknik, perguruan tinggi, institut, atau universitas, 2) Pendidikan tinggi wajib menyelenggarakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. 3) Perguruan Tinggi dapat menyelenggarakan program akademik, profesi, 4) dan/atau vokasi. Selanjutnya pasal 24 (nomor 2) disebutkan bahwa perguruan tinggi mempunyai otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi, penelitian ilmiah, dan pengabdian kepada masyarakat .

Menurut Prajudi Atmosudirjo (1981), Kewenangan adalah suatu bentuk kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Intinya adalah otoritas menjadi kekuasaan atas suatu kelas atau sekelompok orang tertentu atau kekuasaan atas lingkup pemerintahan tertentu yang disepakati secara bulat. Berangkat dari hal tersebut, wewenang mencakup tiga konsep, yaitu atribusi, delegasi, atau mandat ²⁰. Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ atau lembaga pemerintahan atau juga lembaga negara oleh badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, tidak diambil dari kewenangan yang sudah ada sebelumnya. Sedangkan pendelegasian adalah suatu kewenangan yang dialihkan dari wewenang atribusi suatu organ suatu lembaga pemerintah kepada organ lain agar pemberi delegasi (organ yang memberi wewenang) dapat menguji wewenang tersebut atas namanya. Kemudian pada aspek amanat yaitu tidak terjadi peralihan wewenang tetapi pemberi amanat (mandator) memberikan wewenang kepada organ lain (mandatory) untuk mengambil keputusan atau mengambil tindakan atas namanya. Kemudian, amanat diartikan sebagai pendelegasian wewenang kepada bawahan. Delegasi bermaksud memberi wewenang kepada bawahannya untuk mengambil keputusan atas nama pemberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab tidak berpindah kepada pemberi mandat , melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi amanah.

Lebih mendalam terkait norma hukum di atas mengenai penguatan pengaturan dan kewenangan pembuatan naskah akademik kepada perguruan tinggi, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel . 6. Kesesuaian Norma dalam Pengaturan Perguruan Tinggi untuk Pembuatan Naskah Akademik

	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
BAB I Pasal 1 Ketentuan Umum	11. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau kajian hukum serta hasil penelitian lain terhadap suatu permasalahan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan permasalahan	9. Tridharma Perguruan Tinggi yang selanjutnya disebut Tridharma adalah kewajiban perguruan tinggi untuk menyelenggarakan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat .

²⁰ JG Brower dan Schilder , *Survei Hukum Administrasi Belanda* , (Nijmegen: Ars Aequilibris , (1998). hal.16-17

	tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai suatu penyelesaian permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat	10. Penelitian adalah suatu kegiatan yang dilakukan menurut kaidah dan metode ilmiah secara sistematis untuk memperoleh informasi, data, dan informasi yang berkaitan dengan pemahaman dan/atau pengujian suatu cabang ilmu pengetahuan dan teknologi.
--	--	--

Tabel diatas sangat memperkuat kewenangan perguruan tinggi dalam pembuatan naskah akademik yang pada ketentuan umum yang berkaitan dengan naskah akademik adalah hasil penelitian atau kajian hukum. Ditegaskan bahwa penelitian adalah suatu kegiatan yang dilakukan menurut kaidah, metode ilmiah, secara sistematis untuk memperoleh banyak informasi, data, dan keterangan. Dengan kata lain, frasa dan/atau keterangan penjelas diintegrasikan ke dalam naskah akademik yang khusus dibuat oleh Perguruan Tinggi. Namun frasa pihak ketiga dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 menimbulkan ambiguitas hukum, inkonsistensi, dan sejenisnya karena ada pihak lain yang berwenang menyusun naskah akademik selain perguruan tinggi. Jika melihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tidak diatur terkait kewenangan tersebut atau diserahkan kepada perguruan tinggi. Dalam artian belum ada norma yang berbunyi “diserahkan ke perguruan tinggi” sehingga terjadi kekosongan norma terhadap undang-undang baru tentang naskah akademik.

Hamzah Halim berpendapat bahwa naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah sangatlah penting, karena memberikan tempat yang sangat luas bagi keterlibatan banyak pihak, sehingga dengan demikian penyusunan naskah akademik juga harus bersifat partisipatif²¹. Pertama, tahap persiapan penyusunan Naskah Akademik yang terdiri dari pembentukan tim penyusunan Naskah Akademik dan pengumpulan data dan informasi, penyusunan agenda dan pembagian kerja serta persiapannya. Kedua, tahap pelaksanaan penyusunan naskah akademik yang terdiri atas penyusunan kerangka rancangan naskah akademik dan penyusunan rancangan naskah akademik. Ketiga, diskusi publik terhadap rancangan Naskah Akademik yang terdiri dari menginformasikan rancangan Naskah Akademik dan mengumpulkan masukan dari berbagai pihak. Keempat, evaluasi rancangan Naskah Akademik yang terdiri atas inventarisasi masukan dan menampung masukan-masukan yang dianggap berguna ke dalam rancangan Naskah Akademik. Kelima, Penetapan atau finalisasi rancangan Naskah Akademik. Keenam, memberikan Naskah Akademik kepada lembaga legislatif untuk dijadikan masukan dan pertimbangan dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah.

Mekanisme proses penyusunan naskah akademik seperti urutan di atas merupakan bagian dari keterlibatan Perguruan Tinggi dalam penyusunan Naskah Akademik yang meliputi pertemuan berkala pada tahap penyusunan, kemudian terdapat sistem bantuan konsultasi pada tahap pelaksanaan. Bagian sistem interaksi antara pemrakarsa dan penyusun naskah akademik. Di sisi lain juga terdapat diskusi publik yang memberikan masukan terkait naskah akademik yang akan dibuat. Bagian evaluasi dari proses tersebut meliputi keterlibatan bimbingan yaitu mereduksi masukan-masukan yang diperoleh.

Keterlibatan Perguruan Tinggi terhadap naskah akademik masih bersifat keterlibatan situasional yaitu keadaan yang bersifat sementara dalam batas kegiatan penyusunan naskah

²¹Marwan, dikutip dari Hamzah Halim. (2009) Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (kajian teoritis dan praktis disertai manual), Konsepsi Teoritis menuju artikulasi empiris, Jakarta, Prenada Media Group. (2017)

akademik dan belum ada aspek kesinambungan keterlibatan Perguruan Tinggi dalam pembentukan naskah akademik. Keterlibatan Perguruan Tinggi dalam pembuatan naskah akademik tidak disebutkan secara tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, padahal dalam peraturan yang telah diubah sebelumnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 secara tegas diatur bahwa naskah akademik dapat diserahkan ke Perguruan Tinggi sekalipun. Padahal mereka masih belum tegas karena “bolehkah” setidaknya Perguruan Tinggi terlibat dalam pembuatan naskah akademik. Sehingga terjadi kekosongan hukum yaitu norma bagi perguruan tinggi dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam pelaksanaannya dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tidak ada penegasan khusus terkait kewenangan pembuatan naskah akademik, namun dalam peraturan sebelumnya yang telah diubah terdapat kewenangan untuk membuat naskah akademik. Naskah akademik meskipun masih terdapat unsur ambiguitas di dalamnya.

PENUTUP

Undang-undang yang mengawasi pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya terdapat inkonsistensi hukum, dalam salah satu undang-undang terjadi pengaburan norma, ambiguitas, inkonsistensi norma, dan terjadi benturan norma dalam undang-undang itu sendiri hingga terjadi pertentangan juga dengan undang-undang lainnya. Pada tingkat yang sama, Undang-Undang Bengkel merupakan bagian dari jati diri Negara Indonesia. Hal ini menyebabkan banyak peraturan daerah yang bermasalah harus dibatalkan karena banyak konflik hukum. Permasalahan ini sebenarnya terlihat pada proses pembentukannya dan kualitas naskah akademik.

Naskah akademik mempunyai kedudukan yang tinggi karena kedudukannya pada tahap perencanaan dan secara tidak langsung sejajar dengan undang-undang karena merupakan syarat pembuatan undang-undang. Dengan naskah akademik ini, produk hukum yang dibentuk menjadi undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU), Peraturan Daerah Provinsi (PERDA), dan peraturan daerah kabupaten /kota terwujud, sehingga dapat mempunyai dampak yang besar dalam aspek nasional dan nasional. kehidupan bernegara.

Pada aspek keterlibatan Perguruan Tinggi masih dikatakan sebatas situasional sementara pada saat pembentukan naskah akademik saja atau dapat dikatakan tidak menyeluruh apabila terjadi situasi terjadinya cacat produk hukum. . Lebih lanjut, dalam Peraturan Presiden yang berlaku terdapat kekosongan hukum atau norma penyerahan naskah akademik ke Perguruan Tinggi , sebagaimana telah tertuang dalam Peraturan Presiden sebelumnya. Hal ini merupakan bagian dari penerapan hukum responsif, dimana objektivitas peraturan harus berlandaskan pada naskah hasil penelitian. Padahal, mutu suatu produk hukum yang baik tentunya tidak terlepas dari naskah akademik yang baik pula, begitu pula sebaliknya jika produk hukum tersebut tidak baik atau bermutu buruk, maka dapat dipastikan naskah akademik tersebut tidak baik atau buruk. berkualitas baik.

Hal ini erat kaitannya dengan siapa yang membuat naskah akademik. Oleh karena itu, peran perguruan tinggi menjadi organ yang sangat penting dalam penyusunan naskah akademik. Perguruan Tinggi mempunyai kewenangan atribusi baik dari sisi lembaganya maupun dari perangkat hukumnya. Perangkat hukum yang dimiliki perguruan tinggi sangat sinkron baik dari sisi vertikal maupun horizontal, dimana frasa naskah akademik ditinjau dari pengertian hukum meliputi hasil penelitian hukum dan/atau hasil penelitian lain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Saran

1. Perlu adanya penyempurnaan substansi frasa norma dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Perlu ada Undang-Undang tersendiri khusus untuk naskah akademik;
3. Perlu adanya penelitian lebih lanjut terkait pengaturan keterlibatan perguruan tinggi dalam naskah akademik;
4. Perlu adanya penegasan secara substantif terhadap naskah akademik yang berimplikasi pada Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota;
5. Perlu adanya perspektif dari disiplin ilmu lain terkait dengan pengaturan naskah akademik

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Republik Indonesia. "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" . (2004. Nomor 10).
- Undang-Undang Republik Indonesia. "Sistem Pendidikan Nasional". (2003. Nomor 20).
- Undang-Undang Republik Indonesia. "Pendidikan yang lebih tinggi." (2012. Nomor 12).
- Undang-Undang Republik Indonesia. "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." (2011. Nomor 12).
- Alfaris, MR "Pentingnya Martabat Naskah Akademik terhadap Produk Hukum." *Widya Yuridika: Jurnal Hukum* 6, no. 1 (Januari 2023).
- Arifin, Zaenal H. *Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung Republik Indonesia. Tiga Dekade Pengujian Hukum dan peraturan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hukum Hans Kelsen , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI* . Jakarta. 2006.
- Basyir, Ahmad Azhar. "Pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Hukum yang Aspirasional dan Responsif." *Jurnal IUS 2* , no. 5. (2014).
- Fadjar, Abdul Muktie. *Teori Hukum Kontemporer* . Malang: Setara Pers. 2012.
- Goesniadhie, Kusnu. *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Good Governance*. Malang: Media NASA. 2010.
- Hadi, Ismet. "Penggunaan Naskah Akademik dalam Proses Penyusunan Undang-Undang." Skripsi., Universitas Gadjah Mada. 2014.
- Halim, H., dan KRS Putera. *Cara Praktis Memenuhi dan Merancang Peraturan Daerah (Kajian Teoritis dan Praktis Dessertations Manual), Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Emperis* . Jakarta: Grup Media Prenada. 2009.
- Handoyo, B.Hestu Cipto. *Pokok-pokok Legal Drafting & Perancangan Naskah Akademik*, edisi ke-5. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. 2018.
- Hantoro, Novianto M. *Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*. Jakarta: Setjen DPR-RI. 2014.
- Indrayani, Leni. "kajian hukum terhadap proses pembuatan peraturan desa dilihat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Desa." Tesis. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018.

- Irwansyah. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktek Penulisan Artikel*, Edisi Revisi. Yogyakarta: Mirra Buana Media. 2021.
- Mamudji, S. Soekanto dan S. *Penelitian Hukum Normatif (Sekilas Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers. 2014.
- Marwan. "Sifat Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif." Disertasi. Universitas Hasanuddin. 2017.
- Modeong, Supadran, dan Zudan Arif Fakrulloh. *Legal Drafting didasarkan pada hukum humanis partisipatif*. Jakarta: Perka. 2005.
- Nulhaqim, Soni Akhmad, R. Dudy Heryadi, Ramadhan Pancasilawan, dan Muhammad Fedryansyah. "Peran Perguruan Tinggi dalam Peningkatan Mutu Pendidikan di Indonesia Menghadapi Komunitas Asean 2015." *Jurnal Pekerjaan Sosial* 6, no. 2. (2016).
- Peraturan Presiden. Tata cara penyusunan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden. (2005 , Nomor 68).
- Peraturan Presiden. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan . (2014 , Nomor 87).
- Rhamadani, Yunita. "Implikasi Hukum Terhadap Kedudukan Hukum Ketentuan MPR dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Undang-Undang." Tesis. Universitas Indonesia. 2013.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. *Legislative drafting: pelebagaan metode partisipatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan* . Malang: Setara Pers. 2015.
- Suwandarta. "Peran Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Magelang Tahun 2009-2010." Tesis. Universitas Islam Indonesia. 2011.
- SY, Helmi Cahya, dan Shelvin Putri Irawan. "Memperluas Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4. (2022).
- Timon, Andalas. "Pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi Tahun 2018 - 2020." Tesis. Universitas Andalas. 2020.