

KEBERADAAN NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN QANUN ACEH

THE EXISTENCE OF ACADEMIC SUBSCRIPTION IN THE FORMATION OF ACEH QANUN

¹Bakillani, ²Mukhlis, ³Yusrizal

¹Mahasiswa Prodi Magister Hukum Universitas Malikussaleh

²Magister Hukum Universitas Malikussaleh

Abstrak

Salah satu proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik diharapkan merespon kebutuhan peraturan perundang-undangan yang harus dibentuk dan dapat memperjelas tujuan suatu Qanun tersebut dibentuk dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Namun, dalam kenyataannya keberadaan Naskah Akademik sering diabaikan dalam penyusunan Rancangan Qanun. Padahal salah satu upaya untuk mengantisipasi pembentukan Qanun yang asal jadi maka harusnya Naskah Akademik sangatlah diperlukan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 telah memberikan pengaturan yuridis terhadap kedudukan Naskah Akademik dalam Pembentukan Qanun Aceh. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keberadaan dan pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan Qanun Aceh. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Data diperoleh melalui penelitian kepustakaan (library research) dengan menggunakan beberapa pendekatan, diantaranya pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perundang-undangan (statute approach). Analisis data dilakukan secara preskriptif (Prescriptive analysis). Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa kedudukan Naskah Akademik dalam pembentukan Qanun Aceh merupakan bukan suatu kewajiban mutlak yang harus disertai dalam setiap Rancangan Qanun Aceh. Walaupun fungsi Naskah Akademik dalam pembentukan Qanun Aceh sangat besar karena Naskah Akademik adalah Naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tertentu dalam suatu Rancangan Qanun Aceh. Disarankan agar kedudukan Naskah Akademik dalam pembentukan Qanun diperkuat melalui Qanun Aceh, Pemerintah Aceh dan DPRA agar memperhatikan Naskah Akademik yang dibuat sesuai dengan semestinya.

Kata Kunci : *Kedudukan, Naskah Akademik, Qanun Aceh*

Abstract

One of the processes in the formation of legislation is the preparation of Academic Manuscripts. Through the study and preparation of Academic Manuscripts, it is expected to respond to the needs of legislation that must be formed and can clarify the objectives of a Qanun that is formed and can be scientifically justified. However, in

reality the existence of Academic Texts is often overlooked in the preparation of the Qanun Draft. Even though one of the efforts to anticipate the formation of a Qanun so that the Academic Manuscript should be very necessary. Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Laws and Regulations for the Aceh Qanun Number 5 of 2011 has provided juridical arrangements for the position of the Academic Manuscript in the Establishment of the Aceh Qanun. This study aims to analyze the existence and importance of Academic Manuscripts in the formation of the Aceh Qanun. This study uses a qualitative method with a normative juridical approach. Data obtained through library research (library research) using several approaches, including the conceptual approach (conceptual approach) and the statutory approach (statute approach). Data analysis was performed prescriptive (prescriptive analysis). Based on the results of the study note that the position of the Academic Manuscript in the formation of the Aceh Qanun is not an absolute obligation that must be accompanied in every Aceh Qanun Draft. Although the function of Academic Manuscripts in the formation of Aceh Qanun is very large because Academic Manuscripts are Manuscripts that can be scientifically accounted for the regulation of certain problems in a Draft of the Aceh Qanun. It is recommended that the position of the Academic Manuscript in the formation of the Qanun be strengthened through the Aceh Qanun, the Aceh Government and the DPRA to pay attention to the Academic Manuscript that was made accordingly.

Keywords: *Position, Academic Text, Aceh Qanun*

A. PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan suatu negara hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk itu diperlukan tatanan yang tertib dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹ Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum serta dibarengi dengan penegakan hukum secara tegas, konsisten, dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia, akan mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagaimana sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil dan sebagai pengatur perilaku masyarakat untuk menghormati hukum.²

Teraktualisasinya fungsi hukum akan mewujudkan tegaknya wibawa hukum yang memperkuat peran hukum dalam pembangunan untuk menjamin agenda pembangunan

¹ Mukhlis Taib, (2017), "Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia", Bandung: Refika Aditama, p. 3.

² Putera Astomo, (2018), "Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia", Depok: Rajawali Pers, p. 71.

nasional berjalan tertib, terarah, dan konsekuensi dari berbagai kebijakan dan langkah yang diambil dapat diprediksi berdasarkan pada asas kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.³

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.⁴

Dalam sistem pemerintahan Indonesia mengenal yang namanya pembagian kewenangan baik antara kewenangan Pemerintah Pusat maupun kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam pembentukan produk hukum baik pusat maupun daerah, undang-undang memberikan peranan dan fungsi terhadap elemen pemerintahan baik yang dipusat maupun daerah.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan Pemerintahan Daerah dan Peraturan berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal tersebut merupakan dasar/landasan konstitusional yang sangat kuat diberikan oleh UUD 1945 untuk pemerintahan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan masing-masing daerah.⁵

Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga menyebutkan Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya Pasal ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menyebutkan Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang.

Pemerintahan Daerah diberikan wewenang untuk membentuk peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah :

³ *Ibid*

⁴ Jimly Asshiddiqie, (2006), "Perihal Undang-Undang di Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", p. 320.

⁵ Mukhlis Taib, *Op. Cit*, p. 130.

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disamping itu, Pemerintahan Aceh diberikan wewenang untuk membentuk Qanun sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh :

- (1) Pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan dengan syari'at Islam antara Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota diatur dengan Qanun Aceh.

Wewenang pembentukan Qanun Aceh yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dibahas bersama dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama. Hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 23 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam menjalankan kewenangan pembentukan Qanun oleh DPRA bersama Gubernur, Aceh sudah membentuk Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Oleh karenanya, dalam menjalankan kewenangan pembentukan Qanun di Aceh selain berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga berpedoman kepada Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yang khusus berlaku di Aceh.

Program legislasi Aceh (Prolega) merupakan pedoman pengendali penyusunan Qanun yang mengikat lembaga yang berwenang yakni Pemerintah Aceh dan DPRA untuk membentuk Qanun. Untuk itu prolega dipandang penting untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan Aceh tetap berada dalam kesatuan sistem hukum

nasional.⁶ Hal ini berarti bahwa idealnya sebelum Rancangan Qanun Aceh hendak dirancang sudah terlebih dahulu harus ada rencana pembentukan Qanun tersebut dalam prolega, sehingga angka pembatalan dapat lebih diminimalisir.

Prolega adalah instrumen perencanaan program pembentukan Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, prolega memuat daftar rancangan Qanun yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan.⁷ Hal ini menunjukkan bahwa prolega mempunyai kedudukan hukum yang penting dalam penyusunan Qanun ditingkatan provinsi dan kabupaten/kota.

Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik diharapkan akan bisa merespon kebutuhan peraturan perundang-undangan yang harus dibentuk dan dapat memperjelas tujuan suatu Qanun tersebut dibentuk dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Adapun Qanun Aceh yang dibatalkan oleh Kemendagri yaitu Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Umum, Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara, Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2012 tentang Perkebunan, Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Barang Milik Aceh dan Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2011 tentang Irigasi.⁸ Seyogyanya, pembentukan Qanun Aceh telah melalui persiapan yang matang mulai dari penyusunan Pra Rancangan Qanun Aceh sampai dengan pengesahan dan penyebarluasan. Seharusnya Pembatalan itu tidak terjadi karena pembentukan suatu Qanun telah melalui proses pembentukan sebagaimana mestinya, dalam hal ini mulai dari penyusunan Naskah Akademik dalam Pra Rancangan Qanun Aceh. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011, yaitu:

⁶ Ade Suraeni, (2010), Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah, *Makalah*, disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan provinsi Sualwesi Tenggara pada tanggal 09 Juni 2010, p. 3.

⁷ *Ibid*, p. 5.

⁸ <https://aceh.tribunnews.com/2016/10/20/banleg-dpra-kaji-ketentuan-6-qanun-yang-dibatalkan-mendagri>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2019

Keberadaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Qanun Aceh

- (1) SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik.
- (2) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat dasar islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
- (3) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.
- (4) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) dilakukan secara partisipatif.
- (5) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3), disertakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun.
- (6) Pengecualian terhadap Naskah Akademik dalam menyusun suatu Rancangan Qanun meliputi:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota (APBK);
 - b. perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - c. pencabutan Qanun; atau
 - d. perubahan Qanun.

Berdasarkan ketentuan sebagaimana tersebut di atas, pada Pasal 12 Ayat (6) Qanun tersebut hanya mengecualikan beberapa Rancangan Qanun yang tidak perlu disertai Naskah Akademik yaitu Rancangan Qanun tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota (APBK), perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, pencabutan Qanun atau perubahan Qanun.

Namun, dalam kenyataannya keberadaan Naskah Akademik sering diabaikan dalam penyusunan Rancangan Qanun. Padahal salah satu upaya untuk mengantisipasi pembentukan Qanun yang asal jadi maka harusnya Naskah Akademik sangatlah diperlukan.

Saat ini kewenangan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dan kewenangan Mendagri untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVI/2016. Akan tetapi pembentukan Qanun yang sesuai dengan kaidah-kaidah pembentukan hukum yang sebenarnya tetaplah harus menjadi tujuan utama sehingga bisa melahirkan peraturan yang bisa menjamin kepastian hukum serta bisa menjawab kebutuhan masyarakat. Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, ada beberapa permasalahan yang akan menjadi objek kajian dalam penelitian ini yaitu Bagaimanakah Kedudukan Naskah Akademik dalam Pembentukan Qanun Aceh dan Bagaimanakah Urgensi Naskah Akademik dalam Proses Pembentukan Qanun Aceh.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran seksama untuk mencapai tujuan dengan cara mencari, mencatat dan merumuskan serta menganalisis hingga menyusun laporan.⁹ Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin. Penelitian hukum normatif juga sering disebut penelitian hukum doktriner karena penelitian hukum ini ditujukan atau dilakukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah¹⁰ mengenai keberadaan naskah akademik dalam pembentukan Qanun. Penelitian kualitatif dipergunakan dengan tujuan agar hasil penelitian dapat menggambarkan keadaan sebenarnya terkait dengan keberadaan naskah akademik dalam pembentukan Qanun

⁹ Chalid Narbuko dan Abu Ahmad, (2007), "Metode Penelitian", Jakarta: Bumi Aksara, 2007, p. 2.

¹⁰ Lexy J. Moleong, (2009), "Metodologi Penelitian Kualitatif", Bandung: Remaja Rosdakarya, p. 6.

berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi literatur atau studi kepustakaan (*library research*). Hal ini untuk memperoleh data yang bersifat teoritis dan yuridis dengan mempelajari berbagai literatur, berbagai tulisan yang ada kaitannya dengan penelitian ini dan peraturan perundang-undangan untuk digunakan sebagai landasan berpikir serta merupakan titik tolak awal dalam menganalisa penelitian ini. Data ditambah dari berbagai pendapat para ahli yang berkaitan dengan naskah akademik.

Data Primer yang diperoleh dari penelitian ini dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis.¹¹ Agar lebih terarah, penelitian ini menggunakan beberapa tahapan dalam menganalisis data, tahapan pertama, pengumpulan data yakni merupakan upaya untuk memperoleh bahan -bahan yang akurat dan relevan terkait dengan penelitian ini. Bahan dikumpulkan melalui cara yakni melalui telaah kepustakaan peraturan-peraturan terkait serta dari buku-buku yang membahas permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Tahapan kedua, reduksi data yakni merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi bahan dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi. Tahapan ketiga, penyajian bahan yang berguna untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu, mudah diraih dan relevan dengan permasalahan penelitian. Tahapan keempat, yakni tahapan terakhir akan ditarik kesimpulan dalam penelitian ini.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Naskah Akademik dalam Pembentukan Qanun Aceh

- a. Kedudukan Naskah Akademik Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Secara umum berlaku tingkat nasional landasan yuridis normatif perlunya naskah akademik adalah sebagaimana diatur pada Pasal 56 ayat (2), Undang Undang Nomor 12

¹¹ Soetjono Soekanto, *Op.Cit*, p. 250.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan juncto Undang-Undang Nomor 15 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan menetapkan “*Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik*”.

Pencantuman klausul “*dan/atau*” berdampak pada tidak adanya ketegasan pembuatan Naskah Akademik dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah (raperda) atau Rancangan Qanun di Aceh. Hal ini sangat disayangkan karena Naskah Akademik seharusnya dipandang sebagai hal yang krusial bukan sebagai hal yang parsial dari suatu pembuatan raperda, karena dalam pembuatan Naskah Akademik tersebut akan termuat dengan cermat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai dasar yang baik untuk suatu raperda.

Salah satu bagian terpenting pelaksanaan pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional adalah perlunya suatu rancangan peraturan perundang- undangan yang disertai dengan naskah akademik yang secara kebutuhan hukum sebenarnya mempunyai kedudukan yang kuat dengan ditandai naskah akademik yang menjadi keharusan/wajib dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan salah satunya adalah perancangan Peraturan Daerah. Namun ada anggapan yang berkembang, bahwa kedudukan naskah akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah masih belum terlalu kuat dan hanya bersifat fakultatif serta bisa dilengkapi dengan keterangan atau penjelasan.

Secara historis latar belakang semenjak Indonesia mendeklarasikan diri sebagai negara hukum yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka tugas berat telah menanti negara ini yaitu menciptakan tatanan bernegara yang berdasarkan atas kaedah-kaedah hukum. Negara yang berdasarkan hukum merupakan salah satu cita-cita yang harus direalisasikan oleh seluruh masyarakat dan pihak-pihak yang berwenang dalam hal ini yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif dan tidak ketinggalan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah¹². Namun untuk mewujudkan cita-cita tersebut seluruh masyarakat dan lembaga-lembaga yang memegang peran penting dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

¹² Bambang Ariyanto, (2020), Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19, *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum*, Edisi Khusus, vol. 8, No. 2. P.37.

harus bekerja keras, karena dalam proses menciptakan negara hukum yang sesuai dengan kaedah-kaedah hukum tidaklah mudah.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah selaras dengan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, berarti semua tata aturan harus didasarkan pada 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. Terbitnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dilandasi oleh semangat negara hukum yang menghendaki dilaksanakannya pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional.

Sebelumnya berbagai istilah mengenai naskah akademik peraturan perundang-undangan ini bermunculan, seperti istilah naskah rancangan undang-undang, naskah ilmiah rancangan undang-undang, rancangan ilmiah peraturan perundang-undangan, naskah akademis rancangan undang-undang, *academic draft* penyusunan peraturan perundang-undangan.¹³

Peraturan perundang-undangan adalah setiap peraturan tertulis yang dibentuk atau ditetapkan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat negara untuk mengatur tingkah laku manusia yang mengikat secara umum sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut dalam perspektif yuridis normatif adalah menyangkut perencanaan, prosedur penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan dan pengesahan, hingga proses pengundangan. Sedang dalam perspektif sosiologis empirik, yang dilakukan adalah proses abstraksi, yakni mencari unsur-unsur yuridis dari gejala sosial kemasyarakatan yang dituangkan dalam rumusan hukum yang sifatnya tertulis.

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau metode 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

¹³ Abdul Wahid, "Penyusunan Naskah Akademik", *Makalah*, www.legalitas.org

pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.¹⁴

Metode Yuridis 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.¹⁵

Naskah Akademik akan memudahkan dan memberikan arah apa yang harus dilakukan oleh pejabat pengambil kebijakan, dan memberikan arah bagi perancang untuk menuangkan dan mengomposisikan ide, pemikiran dan hal-hal yang akan diatur, materi muatan dan lainnya, menjadi kalimat hukum dengan bahasa perundang-undangan yang baik, benar mudah dimengerti dan tidak multi tafsir untuk dirumuskan menjadi isi peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, hukum sebagai sarana rekayasa sosial merupakan suatu alat yang ditujukan untuk mengubah tingkah laku warga masyarakat sesuai dengan tujuan yang diinginkan atau yang dicita-citakan sebelumnya. Perubahan yang dikehendaki itu, apabila berhasil pada akhirnya akan melembaga sebagai pola tingkah laku yang baru dalam masyarakat.

Aceh sebagai daerah otonomi khusus, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh¹⁶ memiliki peraturan daerah yang bersifat khusus yaitu Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota. Dalam proses pembentukan Qanun di Aceh disamping harus berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Aceh juga memiliki Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yang berlaku khusus di Aceh.

Namun, jika merujuk pada bunyi Pasal 12 ayat (5) yang menyatakan “*Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3), disertakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun*”. Kedudukan Naskah Akademik

¹⁴ Mukhlis Taib, *Op. Cit*, hlm. 204.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Fajar Adi Putra, (2021), Implementasi Peraturan Gubernur Aceh Nomor 5 Tahun 2018 di Kabupaten Aceh Timur, *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 9, No. 1, p. 25.

menjadi salah satu syarat yang sangat diutamakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun. Hal tersebut seakan menerangkan bahwa Naskah Akademik adalah syarat mutlak yang harus disertakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun.

Keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukan Qanun Aceh sedikit lebih kuat kedudukannya berdasarkan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun Aceh jika dibandingkan dengan Keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah pada umumnya selain Aceh yang berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal ini dapat dibuktikan dengan bunyi dari Pasal 12 Qanun Tata Cara Pembentukan Qanun yang hanya menyebutkan penyusunan “Naskah Akademik”, dan tidak ada istilah lain selain Naskah Akademik. Berbeda halnya dengan pengaturan yang tercantum dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan berhubungan dengan Peraturan Daerah Provinsi, yaitu: *“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”*. Dalam Pasal tersebut keberadaan Naskah Akademik bisa digantikan dengan penjelasan atau keterangan. Pada dasarnya Naskah Akademik sangatlah diperlukan dalam proses penyusunan suatu Qanun agar Qanun yang disahkan bisa menjawab kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Secara normatif kewenangan pembentukan Qanun Aceh ada pada Pemerintah Aceh dan Dewan perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), seharusnya dengan Qanun tersebut Aceh bisa menguatkan keberadaan Naskah Akademik dalam proses pembentukan Qanun. Sehingga Qanun yang dibentuk di Aceh benar-benar bisa menjawab kebutuhan dari masyarakat Aceh karena telah melalui kajian-kajian ilmiah atau penelitian-penelitian yang melibatkan kalangan akademisi dari perguruan tinggi atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 ayat (3). Walaupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangungan tidak mewajibkan secara mutlak Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah.

2. Urgensi Naskah Akademik Dalam Proses Pembentukan Qanun Aceh

a. Proses Perencanaan Qanun Aceh

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal tersebut merupakan dasar/ landasan konstitusional yang sangat kuat diberikan oleh UUD NRI tahun 1945 untuk pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan masing-masing daerah berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁷ Berdasarkan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/ Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (khusus di Aceh) dengan Persetujuan bersama Gubernur.

Berkaitan dengan mekanisme penyusunan Peraturan Daerah sesuai hierarki yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimana Perda Provinsi dipisahkan tata urutannya dengan Perda Kabupaten/ Kota. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sedangkan Provinsi Aceh sebagai salah satu daerah yang mendapatkan otonomi khusus, berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota yang di Aceh disebut sebagai Qanun Provinsi dan Qanun Kabupaten/ Kota disamping harus berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga harus berdasarkan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yang khusus mengatur mengenai tata cara pembentukan Qanun.

Berkaitan dengan perencanaan pembentukan Qanun Aceh dilakukan dalam Prolega (Program Legislasi Aceh) sebagaimana di atur dalam Pasal 7 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011, menyatakan sebagai berikut:

- (1) Perencanaan pembentukan Qanun Aceh dilakukan dalam Prolega.
- (2) Perencanaan pembentukan Qanun Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolek.

¹⁷ Victor Juzuf Sedubun, (2020), Pembentukan Produk Hukum Daerah Selama Pandemi Covid-19, *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum*, Edisi Khusus, Vol. 8 No. 2, p. 5.

- (3) Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disusun oleh Banleg DPRA/DPRK melalui koordinasi dengan Pemerintah Aceh/Pemerintah Kabupaten/Kota.
- (4) Hasil koordinasi penyusunan Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan DPRA/DPRK, setelah mendapat persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota.
- (5) Penyusunan dan penetapan Prolega/Prolek tahunan dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Qanun tentang APBA/APBK.

Selanjutnya DPRA atau Gubernur dalam membentuk Rancangan Qanun berpedoman pada Prolega/Prolek yang disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam keadaan tertentu DPRA atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Qanun di luar Prolega. Hanya dalam keadaan tertentu DPRA atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Qanun diluar Prolega.¹⁸

Lebih lanjut Perencanaan Program Legislasi Aceh di lingkungan Pemerintah Aceh dikoordinasikan oleh Biro Bagian yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang perundang-undangan, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 9 yaitu:

- (1)Perencanaan Program Legislasi Aceh/Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Aceh/Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Biro/Bagian yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang perundang-undangan.
- (2)Perencanaan program legislasi Aceh/Kabupaten/Kota di lingkungan DPRA/DPRK dikoordinasikan oleh Banleg DPRA/DPRK.

Selain berasal dari Gubernur, penyiapan Rancangan Qanun juga bisa berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), hal ini sesuai yang diatur dalam Pasal 18, yaitu:

- (1)Rancangan Qanun dapat disampaikan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Banleg DPRA/DPRK.
- (2)Rancangan Qanun Aceh yang berasal dari anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya diajukan oleh 7 (tujuh) orang anggota DPRA sebagai pemrakarsa.
- (3)Rancangan Qanun Kabupaten/Kota yang berasal dari anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRK sebagai pemrakarsa atau sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRK.

¹⁸ Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Pasal 8 ayat (1).

Keberadaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Qanun Aceh

Lebih lanjut dalam hal pemrakarsa melaporkan rencana penyusunan Pra Rancangan Qanun Aceh kepada Pimpinan DPRA disertai dengan penjelasan atau keterangan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Qanun, hal ini sesuai yang diatur dalam Pasal 19 yang berbunyi :

Pemrakarsa melaporkan rencana penyusunan Pra Rancangan Qanun Aceh/Kabupaten/Kota kepada Pimpinan DPRA/DPRK disertai dengan penjelasan atau keterangan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Qanun yang meliputi :

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. dasar hukum;
- c. sasaran yang ingin diwujudkan;
- d. pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur;
- e. jangkauan serta arah pengaturan; dan
- f. keterkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan lain.

Lebih Lanjut Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik, hal ini sesuai yang diatur dalam Pasal 20, yaitu:

- (1) Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik.
- (2) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat dasar islami, filosofis, yuridis dan sosiologis, serta pokok pikiran dan lingkup materi yang akan diatur.
- (3) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.
- (4) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) dilakukan secara partisipatif.
- (5) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3), disertakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun.

Selanjutnya masukan yang diberikan oleh masyarakat melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, paling lama 7 (tujuh) hari sejak dilakukan

penyebarluasan sudah harus disampaikan kepada DPRA atau Gubernur untuk menjadi bahan pertimbangan dalam penyempurnaan materi Rancangan Qanun.¹⁹

Selanjutnya, berkaitan dengan penyampaian Rancangan Qanun Aceh usulan dari Gubernur diajukan kepada DPRA disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/ atau Naskah Akademik, hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 26 yaitu:

- (1) Rancangan Qanun yang telah disiapkan oleh Gubernur/ Bupati/Walikota diajukan kepada DPRA/DPRK disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (2) Gubernur/Bupati/Walikota mengajukan Rancangan Qanun kepada pimpinan DPRA/DPRK dengan Surat Pengantar.
- (3) Surat pengantar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan penjelasan atau keterangan Gubernur/Bupati/Walikota.
- (4) Surat pengantar Gubernur/Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat :
 - a. penunjukan pejabat dan tenaga ahli/narasumber yang ditugaskan untuk mewakili Gubernur/Bupati/Walikota dalam pembahasan bersama Rancangan Qanun di DPRA/DPRK; dan
 - b. sifat penyelesaian/pembahasan Rancangan Qanun yang dikehendaki.
- (5) Penjelasan atau Keterangan Gubernur/Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat:
 - a. latar belakang;
 - b. tujuan, dasar dan sasaran; dan
 - c. pokok-pokok dan ruang lingkup pengaturan.

Lebih lanjut DPRA mulai membahas Rancangan Qanun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Gubernur diterima.²⁰ Selanjutnya Pasal 28, menjelaskan Pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) huruf a, wajib melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam pembahasan Rancangan Qanun di DPRA kepada Gubernur.²¹

Untuk itu, perlu perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui penyusunan Naskah Akademik dalam rangka pembentukan peraturan perundang-

¹⁹ Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Pasal 25.

²⁰ *Ibid*, Pasal 27.

²¹ *Ibid*, Pasal 28.

undangan yang baik dan berkelanjutan. Menurut Yuliandri, suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, bisa dinilai dari sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan, pelaksanaan, dan penegakan hukumnya.²²

Dalam upaya untuk memahami urgensi naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari keberadaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selanjutnya menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan pada Pasal 6 ayat (1), sebagai berikut:

“Materi muatan peraturan perundang- undangan harus mencerminkan asas:

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

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

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

²² *Ibid*

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

Pada dasarnya, naskah akademik saat ini merupakan keharusan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya sebuah naskah akademik sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan naskah akademik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa urgensi dari sebuah naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan antara lain:²³

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-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat;
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).

²³ *Ibid*, p. 32.

4. Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran- pemikiran normanya;
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.

Secara umum ada beberapa kajian akan terakomodasi di dalam naskah akademik, antara lain sebagai berikut:²⁴

1. Kajian Filosofis akan menguraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan.
2. Kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis formal maupun yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur.
3. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat.
4. Kajian politis pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan dari pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan masing-masing pihak, oleh karena itu naskah akademik berperan menjadi sarana memadukan kekuatan-kekuatan para pihak tersebut, sehingga diharapkan perpaduan tersebut menjadi sebuah kebijaksanaan politik yang kelak menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat

²⁴ *Ibid*, p. 32.

dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Qanun Aceh dan Rancangan Qanun Kabupaten/ Kota solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya masih banyak yang terbentuk tanpa menggunakan naskah akademik sebagai dasar pembentukannya.

Sebelum menyusun suatu naskah akademik Qanun, maka sebelumnya sangat perlu dilakukan pengkajian atau penelitian hukum guna memperoleh data dan informasi yang komprehensif dan relevan dengan materi yang hendak diatur terhadap substansi naskah akademik yang hakikatnya memiliki nilai yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, karena penyusunan Naskah Akademik diawali dengan riset nilai-nilai yang ada di masyarakat, sehingga besar kemungkinan peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan Naskah Akademik akan diterima oleh masyarakat (bersifat responsif).

Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak perlu diatur dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, oleh karenanya aspek-aspek yang perlu diperhatikan setidaknya adalah aspek yuridis, sosiologis, historis, politis,. Hal ini berarti naskah akademik disamping merupakan media konkrit bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam pembentukan Qanun atau dengan terlibatnya masyarakat secara aktif para *stake holder*,²⁵ tetapi juga hasil penelitian dan kajian 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 Qanun Aceh, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau Rancangan Qanun Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam proses abstraksi penyusunan Naskah Akademik dari suatu peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting artinya. Naskah Akademik tidak lain adalah naskah pertanggungjawaban akademik menyangkut alasan-alasan teoritis mengapa suatu peraturan perundangan itu dibentuk.

²⁵ Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyeskere, (2001), (terjemahan), "Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis : sebuah Panduan untuk Pembuat rancangan Undang-undang", terjemahan, Edisi kedua, Proyek Elips II, Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM Republik Indonesia. P. 233.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dalam hal ini penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Aceh sebagai daerah otonomi khusus, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memiliki peraturan daerah yang bersifat khusus yaitu Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota. Dalam proses pembentukan Qanun Aceh disamping harus berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Aceh juga memiliki Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yang berlaku khusus di Aceh. Berdasarkan ketentuan sebagaimana disebutkan dalam Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun penyusunan naskah akademik dalam pembentukan Qanun tidaklah menjadi kewajiban yang mutlak. Dalam Qanun tersebut hanya menyebutkan kata “dapat”, karena disebutkan “dapat” maka penyusunan Naskah Akademik boleh dilakukan dan juga boleh tidak dilakukan.
2. Urgensi Naskah Akademik dalam pembentukan Qanun Aceh adalah mengingat bahwa salah satu substansi dari naskah akademik merupakan media nyata bagi keikutsertaan masyarakat dan proses harmonisasi hukum dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan, bahkan apabila inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari elemen masyarakat atau *stake holder* di daerah otonom yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyeskere, (2001), (terjemahan), “Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: sebuah Panduan untuk Pembuat rancangan Undang-undang”, terjemahan, Edisi kedua, Proyek Elips II, Jakarta: Departemen kehakiman dan HAM Republik Indonesia.

Chalid Narbuko dan Abu Ahmad, (2007), “Metode Penelitian”, Jakarta: Bumi Aksara.

- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, (2011), "Legislatif Drafting", Yogyakarta: Total Media.
- Jimly Asshiddiqie, (2006), "Perihal Undang-Undang di Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia".
- Lexy J. Moleong, (2009), "Metodologi Penelitian Kualitatif", Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mayhendra Putra Kunia, Emilda Kuspraningrum, Ivan Zairani Lisi, (2007), *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses bagi Pembentukan Perda yang Baik)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media
- Mukhlis Taib, (2017), "Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia", Bandung: Refika Aditama.
- Peter Mahmud Marzuki, (2010), "Penelitian Hukum", Edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Putera Astomo, (2018), "Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia", Depok: Rajawali Pers.
- Soerjono Soekanto, (1982), "Sosiologi Hukum dalam Masyarakat", Jakarta: Rajawali.
- Yuliandri, (2011), "Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan". Cetakan Ketiga. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

B. Jurnal/Makalah

- Ade Suraeni, (2010), Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah, *Makalah*, disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan provinsi Sualawesi Tenggara.
- Bambang Ariyanto, (2020), Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19, *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum*, Edisi Khusus, vol. 8, No. 2.
- Fajar Adi Putra, (2021), Implementasi Peraturan Gubernur Aceh Nomor 5 Tahun 2018 di Kabupaten Aceh Timur, *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 9, No. 1.
- Victor Juzuf Sedubun, (2020), Pembentukan Produk Hukum Daerah Selama Pandemi Covid-19, *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum*, Edisi Khusus, Vol. 8 No. 2.

C. Internet

Abdul Wahid, “Penyusunan Naskah Akademik”, *Makalah*, www.legalitas.org

<https://kbbi.web.id/>, diakses pada tanggal 24 Januari 2020.

D. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN No. 82 Tahun 2011

Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara pembentukan Qanun, Lembaran Aceh Nomor 10 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 38.