

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peraturan Perundangan-undangan merupakan instrumen yang dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat suatu bangsa, dimana melalui aturan tersebut setiap orang dianggap mengetahui batasan hak dan kewajiban.

Van Kant¹ mengatakan, “Hukum adalah keseluruhan Peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia”. Pendapat di atas memberikan pengertian bahwa suatu peraturan mampu menjaga dan melindungi hak-hak warga negara sebagai salah satu ciri negara hukum. Pada dasarnya Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini diatur pula melalui Peraturan Undang-undang Nasional, yang penyusunannya mengacu pada prosedur yang telah ditetapkan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .

Hal ini mengandung makna bahwa setiap penyusunan peraturan tidak boleh mengabaikan asas dan pedoman penyusunan perundang-undangan baik dalam perancangan, perumusan sampai pada penetapannya dalam kerangka mewujudkan cita hukum. Selain itu, pembuatan produk hukum diharapkan mampu menciptakan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat sebagaimana yang tertuang dalam tujuan hukum. Substansi aturan yang diciptakan

¹Lihat. R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm.27

pun harus mempunyai unsur yang jelas dan membawa hasil yakni sebuah produk aturan yang sifatnya implementatif, artinya dapat diterapkan secara maksimal.

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan Perundang-Undangan belumlah terlaksana dengan maksimal, penyebabnya yakni sebagian besar Peraturan Daerah belum sepenuhnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kondisi serta perkembangan yang terjadi. Realitaini timbul sebagai akibat adanya kecenderungan proses perancangan suatu Peraturan Daerah yang menjadi media dalam menuangkan usulan berikut aspirasi masyarakat dan harapan pemerintah dalam konteks pembangunan yang belum sesuai ketentuan. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila penerapan Peraturan Daerah justru tidak berhasil karena belum menyentuh sendi-sendi kehidupan dan menyalurkan kepentingan masyarakat.

Seharusnya peraturan daerah memiliki dasar pijakan yang jelas dan memuat serta menggambarkan kebutuhan masyarakat. Selain itu, landasan peraturan Perundang-Undangan yang dibuat seharusnya mencerminkan nilai-nilai yang memberikan arahan dan pedoman hidup bagi seseorang demi tercapainya keteraturan dan kebutuhan hidup. Demi mencapai tersebut, setiap perancangan Peraturan Perundang-Undangan sepatutnya disertainaskah tertulis yang berisi analisis Filosofis, Sosiologis, Ekonomis dan Ekologis serta memuat pula cita hukum Indonesia yakni Pancasila yang di dalamnya tertuang dengan jelas *seluruh* norma sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Analisis dimaksud menggambarkan suatu realitas kehidupan masyarakat dalam wilayah tertentu yang dituangkan dalam kajian naskah akademik.

Sunaryati Hartono² menguraikan Naskah Akademik memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi hukum yang ditinjau dari berbagai aspek, dilengkapi dengan kerangka referensi yang memuat urgensi konsepsi, landasan dan prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang normanya secara alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian. Dapat diberi pengertian pula bahwa Naskah Akademik selanjutnya disebut NA, merupakan sebuah uraian teoritik dan konseptual yang sistematis dan menjelaskan tentang latar belakang disusunnya sebuah peraturan, uraian fakta dan problematika. Selain itu, NA berisi pula penjelasan tentang materi yang perlu diatur dalam peraturan, konsepsi serta analisis dari beberapa aspek atas materi yang akan diatur. Tujuannya adalah menguraikan secara mendalam berbagai aspek yang berkaitan dengan sebuah Rancangan Undang-Undang serta merumuskan pokok-pokok pikiran menjadi bahan dan dasar penyusunan sebuah rancangan Undang-Undang. Pada umumnya, Naskah Akademik juga dimulai dari suatu pengkajian problematika hukum perorangan maupun kelompok yang memuat harapan dan keinginan serta mampu menampung aspirasi arus bawah. Namun hal itu justru seakan diabaikan dan kurang mendapat tanggapan serius pelaku kebijakan.

Berkenaan dengan tahapan pembentukan dan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, NA sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Kota/Kabupaten Sebagaimana yang tertuang pada Undang-undang No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 43 ayat (3)

²Lihat.Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik,*Legislative Drafting(Naskah Akademik Pembentukan Perda*,PenerbitTotal Media,Yogyakarta, 2011, hlm.36

mempertegas bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Sama halnya dengan Pasal sebelumnya, pada Pasal 56 Ayat (2) bagian kelima mengenai penyusunan peraturan daerah menyebutkan bahwa “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”. Sedangkan untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota lebih dipertegas pada Pasal 63 “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”. Artinya, perencanaan merupakan salah satu langkah penting dalam pembentukan peraturan Perundang-Undang yang baik, dan merupakan salah satu keharusan adalah dengan menghadirkan (NA) di dalamnya.

Tujuan utama NA juga adalah memberikan gambaran yang menjadi landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan Perundang-Undang, memberi arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan peraturan Perundang-Undang. Bahkan dalam masa transisi demokrasi, kehadiran Naskah Akademik menjadi semakin penting. Seperti ditegaskan oleh Ann dan Robert Siedman³ bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undang, *Research and the concept paper* menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Dengan demikian, NA merupakan upaya untuk menjelaskan secara lebih terbuka kepada seluruh *Stake-holders* tentang urgensi suatu peraturan Perundang-Undang.

³<http://saldiisra.web.id> Di akses Pada Tanggal 16 Januari 2012

Gambaran di atas merupakan alasan pentingnya NA dibuat untuk memberi arah kepada pihak yang berkepentingan serta perancang (*drafter*) Peraturan Perundang-undangan, terutama dalam pengambilan keputusan pelaku kebijakan termasuk tim penyusun yang berfungsi sebagai acuan untuk menentukan substansi yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Prakteknya saat ini Naskah Akademik belum menjadi perhatian serius pemerintah kota Gorontalo dalam merancang sebuah produk Peraturan Daerah. Kenyataan yang terdijadisaat ini, keseluruhan aturan atas usul pihak eksekutif sebagian besar belum mengimplementasikan penyusunan Naskah Akademik sehingga berdampak negatif terhadap efektifitas sebuah Peraturan Daerah ketika diterapkan dalam masyarakat.

Sesuai observasi awal yang dilakukan peneliti, tercatat pada tahun 2011 keseluruhan Peraturan Daerah di Kota Gorontalo yang diprakarsai oleh pemerintah daerah belum mencantumkan Naskah akademik dalam proses perancangan, yang dampaknya melahirkan sebuah kegagalan dalam implementasinya di tengah masyarakat. Contoh yang terjadi pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan yang cenderung kurang efektif pemberlakuannya. Hal ini berakibat terjadinya beberapa kali perubahan karena sebagian orang beranggapan bahwa kebijakan tersebut tidak memihak masyarakat terutama pelaku usaha dan penikmat hiburan yang tak hanya kalangan atas melainkan juga berasal dari kalangan menengah ke bawah.

Peraturan Daerah mengenai Pajak Hiburan diusulkan oleh Pemerintah dan dibahas bersama pihak Legislatif Kota Gorontalo tak lain bertujuan untuk

meningkatkan pendapatan daerah, yang secara tidak langsung berpengaruh dalam peningkatan ekonomi pelaku usaha dan kurang memihak masyarakat kecil. Selain itu pula, Perda ini tidak melalui suatu kajian khusus terhadap kondisi masyarakat yang dituangkan melalui Naskah Akademik, Perda tersebut dibuat dan disusun tanpa memperhatikan analisis secara ekonomis terhadap dampak yang akan terjadi ketika peraturan tersebut di berlakukan.

Salah satu Pasal dalam ketentuan Perda Nomor 5 Tahun 2011 yakni pada Pasal 5 memuat pajak sebesar 50% sehingga memicu pula kenaikan tarif di tempat-tempat hiburan di Kota Gorontalo. Kebijakan ini dinilai cenderung membebani serta mengabaikan keinginan masyarakat untuk menikmati fasilitas hiburan di Kota Gorontalo. Naiknya nominal pajak yang dibebankan pada penikmat hiburan di Kota Gorontalo, telah berdampak pada kurangnya peminat yang datang ke tempat hiburan yang secara tidak langsung mengakibatkan merosotnya pemasukan pajak di sektor usaha hiburan. dan sampai dengan saat ini Perda pajak hiburan masih menjadi pembahasan untuk diadakan perubahan

Gambaran di atas menjelaskan secara singkat bahwa perancangan Peraturan Daerah yang tidak melalui proses penyusunan Naskah Akademik di dalamnya sehingga kurang memperhatikan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang berdampak pada efektifitas keberlakuannya

Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik menjadi sangat urgen dalam setiap perancangan Peraturan Daerah. didasarkan pada realita di atas, maka penulis melakukan penelitian ilmiah dengan judul **Implementasi Penyusunan Naskah Akademik dalam Rancangan Peraturan Daerah di Kota Gorontalo**

1.2 Rumusan Masalah

Memperhatikan uraian di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut.

- 1) Bagaimana mekanisme perancangan Peraturan Daerah yang sesuai dengan naskah akademik di Kota Gorontalo?
- 2) Faktor apa saja yang menghambat Penyusunan Naskah Akademik dalam rancangan Peraturan Daerah di Kota Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme perancangan Peraturan Daerah yang sesuai dengan naskah akademik di Kota Gorontalo
- 2) Untuk mengetahui faktor yang menghambat Penyusunan Naskah Akademik di Kota Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam proses implementasi penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah, serta memberikan kontribusi pemikiran terhadap Ilmu Pengetahuan pada umumnya maupun Ilmu Hukum pada khususnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat akan pentingnya penyusunan Naskah Akademik dalam Rancangan Peraturan Daerah sebagai bentuk partisipasi bagi masyarakat secara terbuka untuk menentukan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai bahan masukan kepadapemerintah daerah termasuk penentu kebijakan di wilayah legislatif dan para penegak hukum, terkait dengan Implementasi Naskah Akademik Dalam Perancangan Peraturan Daerah di Kota Gorontalo, sehingga selain itu penelitian ini diharapkan dapat melahirkan gagasan baru dalam proses pembentukan setiap prodak hukum yang baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Bagi Akademisi

Bagi para akademisi penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam melahirkan penelitian lanjutan terhadap Implementasi Penyusunan Naskah Akademik dalam Rancangan Peraturan Daerah.