

EFEKTIVITAS NASKAH AKADEMIK SEBAGAI INSTRUMEN
PERENCANAAN REGULASI DI INDONESIA

Rike Villda Olivia¹, Dzaky Rafif Nugraha², Najwa Syabina Aulia³, Ayu Nurhaliza Tasimia⁴, Wulandari⁵

^{1,2,3,4,5}Universitas Bengkulu

najwasyabinaaulia@gmail.com

ABSTRACT; *The Academic Paper (Naskah Akademik/NA) is a scientific document that holds a strategic position in the regulatory planning and law-making process in Indonesia. The NA is prepared to provide a rational, scientific, and evidence-based foundation for formulating legal policies. Although the preparation of an NA is normatively mandated by Law Number 13 of 2022 on the Establishment of Legislation, its effectiveness in practice is frequently questioned. Many cases show that NAs are drafted merely as a formality, are not based on adequate research, lack meaningful public participation, and are not utilized substantively during the legislative process. This article aims to analyze the effectiveness of the Academic Paper as an instrument of regulatory planning by examining its conceptual, normative, and empirical implementation aspects, as well as the factors influencing its effectiveness. This study employs a normative legal research method through the analysis of legislation, legal doctrines, and case studies of regulatory practices at both national and regional levels. The findings indicate that the effectiveness of the NA remains limited due to weak quality standards, insufficient research, low institutional capacity, and the absence of a proper quality-control mechanism. To enhance its effectiveness, regulatory strengthening, the establishment of national standards for NA drafting, improved institutional capacity, and the adoption of Regulatory Impact Assessment (RIA)-based evaluation mechanisms are required.*

Keywords: *Academic Paper, Legislative Drafting, Regulatory Planning, Legal Effectiveness, Evidence-Based Lawmaking, Policy Analysis.*

ABSTRAK; Naskah Akademik (NA) merupakan dokumen ilmiah yang memiliki kedudukan strategis dalam proses perencanaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. NA disusun untuk memberikan landasan rasional, ilmiah, dan berbasis bukti (evidence-based) dalam merumuskan kebijakan hukum. Meskipun secara normatif NA telah diwajibkan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, efektivitasnya dalam praktik masih sering dipertanyakan. Banyak kasus dimana NA disusun sekadar formalitas, tidak berbasis penelitian yang memadai, minim partisipasi publik, dan tidak digunakan secara substansial dalam proses legislasi. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas Naskah Akademik sebagai instrumen perencanaan regulasi dengan meninjau aspek konseptual,

normatif, implementasi empiris, serta faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitasnya. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif melalui kajian peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta studi terhadap beberapa contoh praktik di tingkat pusat dan daerah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas NA masih sangat terbatas akibat lemahnya standar kualitas, minimnya riset, rendahnya kapasitas penyusun, serta tidak adanya mekanisme kontrol mutu. Untuk meningkatkan efektivitasnya, diperlukan penguatan regulasi, pembentukan standar nasional penyusunan NA, peningkatan kapasitas lembaga, serta penerapan mekanisme evaluasi berbasis Regulatory Impact Assessment (RIA).

Kata Kunci: Naskah Akademik, Pembentukan Peraturan, Perencanaan Regulasi, Efektivitas Hukum, Legislative Drafting, Analisis Kebijakan.

PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan sentral dalam penyelenggaraan negara hukum. Kualitas regulasi menentukan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, kepastian hukum, perlindungan hak warga negara, dan stabilitas pembangunan nasional. Namun, salah satu persoalan mendasar dalam sistem regulasi di Indonesia adalah tumpang tindih peraturan (*overlapping regulations*), disharmoni antarregulasi, dan rendahnya kualitas materi muatan.

Untuk mengatasi problem tersebut, kerangka hukum Indonesia menetapkan Naskah Akademik sebagai dokumen ilmiah yang wajib disusun sebelum merumuskan rancangan peraturan. NA berfungsi sebagai instrumen perencanaan yang memastikan regulasi disusun berdasarkan data, kajian akademis, analisis kebutuhan hukum, dan evaluasi terhadap dampak yang akan ditimbulkan.

Akan tetapi, dalam praktiknya NA sering dianggap sebagai dokumen administratif sekadar melengkapi berkas. Banyak regulasi disusun tanpa NA yang komprehensif, atau NA dibuat setelah naskah regulasi jadi. Hal tersebut menyebabkan NA kehilangan fungsi utamanya sebagai alat perencanaan.

Rumusan Masalah

1. Apa kedudukan dan fungsi Naskah Akademik dalam sistem perencanaan regulasi di Indonesia?
2. Bagaimana efektivitas Naskah Akademik dalam praktik pembentukan peraturan?

3. Faktor-faktor apa yang memengaruhi efektivitas Naskah Akademik?
4. Bagaimana strategi penguatan efektivitas NA ke depan?

Tujuan Penelitian

1. Menganalisis efektivitas NA sebagai instrumen perencanaan regulasi.
2. Mengidentifikasi hambatan dalam penyusunan NA.
3. Merumuskan rekomendasi perbaikan dalam penyusunan NA.

KERANGKA TEORETIS DAN KONSEPTUAL

1) Konsep Naskah Akademik

Naskah Akademik adalah dokumen ilmiah hasil penelitian yang memberikan dasar pembentukan regulasi. NA harus menjelaskan:

- landasan filosofis (nilai dasar),
- landasan yuridis (aturan yang ada),
- landasan sosiologis (kebutuhan masyarakat),
- dan analisis dampak regulasi.

2) Fungsi Naskah Akademik dalam Proses Legislasi

NA berfungsi untuk:

1. Menjelaskan mengapa regulasi diperlukan (identifikasi masalah).
2. Menganalisis alternatif solusi kebijakan.
3. Memberikan dasar penyusunan norma dalam RUU atau Raperda.
4. Menjamin konsistensi regulasi dengan peraturan lebih tinggi.
5. Menjadi alat komunikasi kebijakan kepada publik dan pemangku kepentingan.

3) Teori Efektivitas Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor:

1. substansi hukum,
2. struktur hukum,
3. budaya hukum,
4. masyarakat,
5. sarana dan prasarana.

Kerangka ini digunakan untuk menganalisis efektivitas NA.

4) Evidence-Based Lawmaking dan Regulatory Impact Assessment (RIA)

Dalam praktik negara maju, penyusunan regulasi selalu didasarkan pada RIA yang menilai dampak ekonomi, sosial, dan administratif. Indonesia baru mengarah ke konsep ini, dan NA merupakan embrio awal RIA.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan:

- pendekatan perundang-undangan (statute approach);
- pendekatan konseptual (conceptual approach);
- pendekatan historis; dan
- pendekatan analitis terhadap praktik penyusunan NA.

Bahan hukum yang digunakan meliputi UU PPP, Perpres 87/2014, literatur legislative drafting, dan studi praktik penyusunan NA pusat dan daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) Kedudukan Hukum Naskah Akademik

UU 13/2022 Pasal 43 mewajibkan penyusunan NA, kecuali untuk:

- RUU APBN,
- RUU Penetapan Perppu,
- RUU pencabutan UU, dan
- revisi terbatas.

Dengan demikian, NA memiliki kedudukan yang kuat dalam sistem perencanaan regulasi.

2) Praktik Penyusunan NA di Indonesia

1. Di Tingkat Nasional

Banyak NA kementerian/lembaga disusun oleh tim kecil atau pihak ketiga.

Permasalahan umum:

- NA sering dibuat setelah RUU hampir selesai;
- analisis hanya mengulang isi regulasi;
- minim data empiris;
- partisipasi publik tidak terintegrasi.

2. Di Tingkat Daerah

Kapasitas penyusun NA di daerah lebih rendah karena:

- keterbatasan anggaran;
- kurangnya tenaga ahli;
- ketergantungan pada perguruan tinggi lokal;
- NA sering dipadatkan menjadi dokumen 30–40 halaman yang tidak cukup memuat riset.

3) Evaluasi Efektivitas Naskah Akademik

Menggunakan lima faktor efektivitas hukum:

1. Substansi

Sebagian besar NA tidak memiliki:

- data statistik,
- analisis kebijakan,
- peta masalah dan dampak regulasi,
- prediksi implementasi.

2. Struktur

Kelembagaan penyusun regulasi tidak mempunyai standar baku untuk menilai kualitas NA.

3. Budaya Hukum

Banyak legislator memandang NA tidak penting. Proses politik sering mengesampingkan analisis ilmiah.

4. Masyarakat

Partisipasi publik masih terbatas hanya pada “public hearing” yang formal.

5. Sarana dan Prasarana :

Keterbatasan anggaran riset berakibat analisis menjadi dangkal.

4) Dampak Rendahnya Efektivitas NA

1. Regulasi tumpang tindih (overlapping).
2. Judicial review meningkat di MK dan MA.
3. Kebijakan tidak implementatif karena tidak melalui analisis dampak.
4. Inefisiensi anggaran akibat perubahan regulasi yang terlalu cepat.

Studi Kasus

Kasus A – UU Minerba (2019) : Beberapa akademisi mengkritik minimnya transparansi NA dan kurangnya analisis latar belakang.

Kasus B – Perda Pajak Daerah : Banyak Perda dicabut Kemendagri karena tidak memiliki NA yang kuat sehingga bertentangan dengan UU sektoral.

Kasus-kasus ini menunjukkan NA tidak digunakan secara substansial.

Penguatan Efektivitas Naskah Akademik

1. Pembuatan Standar Nasional Penyusunan NA oleh Kemenkumham.
2. Integrasi RIA ke dalam NA seperti yang dilakukan negara OECD.
3. Meningkatkan anggaran riset legislatif.
4. Kewajiban publikasi NA secara daring sebelum pembahasan RUU.
5. Sertifikasi penyusun NA (akademisi, analis kebijakan, perancang perundang-undangan).
6. Pengawasan kualitas NA oleh Kemenkumham sebelum RUU masuk Prolegnas.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Naskah Akademik memiliki kedudukan penting sebagai instrumen perencanaan regulasi. Namun, efektivitasnya masih rendah akibat persoalan substantif, struktural, dan kultural. NA belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen berbasis bukti karena lemahnya pengawasan, minimnya standar, dan rendahnya kualitas penelitian.

Rekomendasi

1. Penetapan standar kualitas NA secara nasional.
2. Integrasi NA dengan sistem Regulatory Impact Assessment (RIA).
3. Peningkatan kapasitas penyusun melalui pelatihan berkelanjutan.
4. Optimalisasi partisipasi publik sejak tahap awal penyusunan NA.
5. Peningkatan transparansi dengan penerbitan NA di situs resmi hukum setiap instansi..

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. Perihal Undang-Undang. Konstitusi Press, 2006.
- Farida, Maria Indrati S. Ilmu Perundang-Undangan. Kanisius, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Kencana, 2017.
- OECD. Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries. OECD Library, 2012.
- Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Rajawali Press, 1986.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU PPP.
- Kemenkumham RI. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik, 2021.