

NASKAH AKADEMIK, TANTANGAN DPRD KABUPATEN/KOTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Ibrahim Fattah

Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Parepare KM 6 Kota Parepare

Kode Pos 91113, Telp: 0421-22757/Fax 0421-2554 Sulawesi-selatan Indonesia

Email: ibrahimfattah@ymail.com/08124265292

***Abstract:** This study aims to find out and examine the challenges of the district / city DPRD in preparing Academic Manuscripts as the initial manuscript for planning the formation of local regulations that are extracted from the community (bottom up) as a result of legal research. The type of research used is juridical-normative and juridical-empirical research. In order to realize the Academic Script in the formation of regional regulations at the district / city level, the DPRD faces challenges in terms of routine routines within the DPRD and in its parties. Academic manuscripts in the formation of regional regulations have not yet become a well-planned stage so that the rationale and reasons for the need for the preparation of academic texts as a reference for the establishment of certain regional regulations have not been revealed in a comprehensive and systematic manner. The legal basis of academic texts has been very strong, especially after the birth of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, as stated in Article 56 paragraph (2). Community participation and stakeholders in public discussion / consultation activities are spaces provided to accommodate views, proposals and include criticism of the establishment of the Regional Regulation.*

Keywords: *Academic Scripts, Establishment of Regional Regulations, DPRD*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji mengenai tantangan DPRD kabupaten/kota dalam menyusun Naskah Akademik sebagai naskah awal perencanaan pembentukan peraturan daerah yang digali dari masyarakat (*bottom up*) sebagai hasil penelitian hukum. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian *yuridis-normatif dan yuridis-empiris*. Untuk mewujudkan adanya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota, DPRD mengalami tantangan dalam hal kesibukan rutinitas di internal DPRD dan di partainya. Naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah belum menjadi tahap yang direncanakan dengan baik sehingga landasan pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan naskah akademik sebagai acuan pembentukan peraturan daerah tertentu belum terungkap secara komprehensif dan sistematis. Dasar hukum naskah akademik sudah sangat kuat terutama setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (2). Partisipasi masyarakat dan *stakeholder* dalam kegiatan diskusi/konsultasi public merupakan ruang yang disediakan untuk mengakomodir pandangan, usul dan termasuk kritikan terhadap pembentukan Perda tersebut.

Kata Kunci : *Naskah Akademik, Pembentukan Peraturan Daerah, DPRD.*

LATAR BELAKANG

Negara Kesatuan Republik Indonesia ini didirikan dengan konsep Negara hukum bukan Negara kekuasaan. Hal ini mengandung makna bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas hukum. Negara hukum itu menganut asas legalitas¹, bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Tujuan hukum adalah menjamin kepastian, kemanfaatan dan keadilan². Dalam dinamika masyarakat selalu terdapat perbedaan atau kesenjangan antara perilaku bermasalah dengan perilaku yang dikehendaki oleh norma (kaidah) hukum. Perbedaan atau kesenjangan inilah yang menjadi penyebab timbulnya pelanggaran atau konflik yang berpotensi mengganggu kehidupan masyarakat sehingga cenderung tidak ada ketaatan hukum.

Oleh karena itu individu dan masyarakat diharapkan tumbuh kesadarannya agar mentaati hukum yang telah ditetapkan oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk itu. Pembentukan peraturan daerah (perda) sebagai produk hukum daerah merupakan bagian integral dari hirarki peraturan perundang-undangan

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk mewujudkan masyarakat sadar hukum dan taat hukum di daerah membutuhkan proses pembentukan perda yang didukung naskah akademik dimana dalam proses penyusunannya melibatkan masyarakat dengan menggali informasi dan mengidentifikasi masalah yang terjadi untuk dirumuskan alternatif solusinya melalui pengaturan perda. Dengan demikian naskah akademik merupakan dokumen awal yang akan dijadikan sebagai pedoman menyusun rancangan perda. Suatu produk hukum termasuk perda, idealnya ada proses yang mendahuluinya yaitu ada tinjauan sosiologis, filosofis dan yuridis³ sehingga produk hukum tersebut memiliki dasar pemikiran yang kuat dalam pembentukannya. Tiga (3) tinjauan ini merupakan bagian dari kajian naskah akademik.

DPRD merupakan institusi yang diberi wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah bersama pemerintah daerah. Untuk menjalankan tugas pembentukan Perda, DPRD memiliki fungsi legislasi dan diberi hak inisiatif⁴,

¹ Indrati Soeprapto dan Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 12

² *ibid*

³ *ibid*

⁴ HS. Tisnanta, *Progreifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat*, ringkasan disertasi doktor

fungsi legislasi dan hak inisiatif yang melekat pada anggota DPRD tidak serta merta dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk melahirkan peraturan daerah yang berpihak kepada masyarakat dalam hal mendukung pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob). Anggota DPRD menghadapi tantangan dalam hal dalam menyusun naskah akademik pada saat merencanakan melakukan pembentukan peraturan daerah. Beragamnya latar belakang pendidikan dan jenjang pendidikan serta beragamnya profesi sebelum terpilih sebaagai anggota DPRD merupakan suatu tantangan yang dihadapi dan seharusnya ada upaya menemukan alternatif solusinya agar keberadaan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dan sebagai wakil rakyat akan lebih produktifmelahirkan legislasi daerah dan hak inisiatif sehingga memberikan manfaatbagi masyarakat yang lebih bermakna serta berkontribusi mewujudkan rasa keadilan di daerah.

Hak inisiatif DPRD merupakan jalur formal untuk melaksanakan fungsi legislasi hal ini menunjukkan bahwa DPRD itu memiliki legitimasi yang sangat kuat sebagai institusi yang mewakili masyarakat di daerah untuk membentuk peraturan daerah.Oleh karena itu Naskah

akademik merupakan dokumen yang paling penting dibuat sejak judul perda sudah ditetapkan sebagai program legislasi daerah oleh pemda bersama DPRD. Proses pembuatan naskah akademik sebaiknya dibuat secara terencana sehingga hasilnya juga baik dan berkualitas karena hanya dengan naskah akademik yang baik atau berkualitas yang bisa menghasilkan Perda yang baik.

Menyadari keterbatasan kapasitas dalam menyusun naskah akademik tersebut, sebagian DPRD di banyak daerah sebelum menyusun perda mereka mensiasatinya dengan melakukan studi banding atau dengan istilah terbaru melakukan kunjungan kerja ke daerah lain yang sudah memiliki perda tertentu. Padahal idealnya studi banding atau kunjungan kerja nanti bisa dilakukan setelah sudah ada rancangan perda yang tentu saja diawali dengan naskah akademik. Justru naskah akademik inilah yang seharusnya menjadi bahan diskusi pada saat kunjungan studi banding untuk membandingkan materi muatan yang ingin diatur dengan perda di daerah yang dikunjungi. Selain itu studi banding itu adalah untuk mendapatkan gambaran kondisi sosial.ekonomi dan budaya daerah tersebut serta bagaimana peran pemda dan DPRD (fungsi pengawasan) dalam pelaksanaan perda tersebut. Dengan

agenda diskusi seperti yang disebutkan di atas diharapkan menghasilkan masukan bagi DPRD yang melakukan kunjungan studi banding untuk menjadi catatan terhadap rancangan perda sampai pada saat pembahasan pada rapat paripurna.

Pelaksanaan studi banding yang digambarkan di atas, justru menunjukkan makna studi banding menjadi bias karena cenderung hanya dijadikan sebagai moment untuk keluar daerah/provinsi dan sekaligus hanya mau mengadopsi Perda di daerah yang dikunjungi padahal latar belakang sosial, ekonomi dan budaya masing-masing daerah belum tentu sama. Disinilah pentingnya sebuah perda diawali dengan naskah akademik sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah agar memiliki basis argumentasi yang kuat.

Proses penyusunan naskah akademik idelanya dilakukan dengan melakukan penelitian hukum secara langsung di tengah masyarakat atau melibatkan masyarakat sebagai nara sumber dalam hal menggali permasalahan dan informasi yang tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat sehingga setelah perda ditetapkan dapat terhindar dari kepentingan politik-pragmatis dan masyarakat merepon dengan baik sehingga pelaksanaannya dapat lebih efektif dan yang lebih

terpenting bagi masyarakat adalah terpenuhinya rasa keadilan. Berdasarkan hal tersebut penulis mengangkat tiga masalah yaitu *pertama*, bagaimana penyusunan naskah akademik tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah. *Kedua*, apa dasar hukum naskah akademik pembentukan peraturan daerah dan *ketiga*, bagaimana diskusi/konstitusi publik naskah akademik.

METODE PENULISAN

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian *yuridis normatif dan yuridis empiris*. Metode *yuridis normatif* yaitu suatu penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa dengan memberikan suatu penilaian secara menyeluruh, luas dan mendalam dari sudut pandang ilmu hukum yaitu meneliti asas hukum dan kaidah hukum. Dalam kaitannya dengan penelitian normatif disini digunakan pendekatan perundang-Undang (*statue approach*) untuk mengkaji beberapa perturan perundang-undangan terkait dengan naskah akademik pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan daerah (perda) melalui hak inisiatif DPRD.

Pengumpulan data digunakan studi dokumen yaitu dengan mempelajari bahan-bahan sekunder baik berupa perundang-

undangan, makalah dan jurnal yang berkaitan yang diteliti. Selain itu digunakan wawancara langsung kepada responden yang dianggap memahami dinamika DPRD yang berkaitan dengan penyusunan naskah akademik setelah judul perda ditetapkan sebagai program legislasi daerah.

Selain itu digunakan pula metode *yuridis empiris* dengan melakukan wawancara berdasarkan kuisioner dengan mengajukan pertanyaan baik pertanyaan terbuka maupun pertanyaan tertutup untuk memperoleh informasi atau keterangan dari responden secara komprehensif. Pada pertanyaan terbuka responden diberi kesempatan menjawab pertanyaan secara bebas sedangkan pada pertanyaan tertutup responden diberi pilihan jawaban sesuai penilaian responden terhadap kinerja DPRD dalam hal penyusunan naskah akademik.

Hasil dari metode *yuridis normatif* dan *yuridis empiris* berupa data yang diperoleh dari bahan yang siap untuk dianalisis (kualitatif) yaitu suatu metode analisis data yang tidak berdasarkan pada angka-angka atau statistik sehingga data yang diperoleh dalam penelitian kepustakaan digabungkan dengan data yang diperoleh dari hasil wawancara atau penelitian lapangan. Baik analisis data kepustakaan maupun hasil wawancara

kemudian dielaborasi secara diskriptif tentang tantangan DPRD menyusun naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah.

PEMBAHASAN

1. Naskah Akademik Tahap Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah.

Istilah naskah akademik secara baku diperkenalkan pada tahun 1994 berdasarkan keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan. Dijelaskan bahwa naskah akademik naskah awal yang memuat materi pengaturan peraturan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis, holistik dan futuristik⁵.

Naskah akademik merupakan langkah awal atau tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai tahap perencanaan tentu saja proses penyusunannya harus dilakukan secara terencana, setidaknya dibuatkan instrument penelitian, disiapkan literature yang mendukung secara teoritis

⁵ Handoyo, B. dan Hestu Cipto, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008), hlm 6

dan menyiapkan responden yang akan diwawancarai sebagai representasi atas masalah yang ingin digali secara lengkap serta disusun laporan hasilnya. Tahap perencanaan ini dengan keharusan menyusun naskah akademik berlaku untuk Undang-Undang dan peraturan daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁶ bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Sedangkan naskah akademik untuk pembentukan Perda Provinsi diatur dalam Pasal 56 ayat (2) bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Naskah akademik pada Perda Provinsi ini sekaligus sudah inklud di dalamnya rancangan Perda Kabupaten/Kota harus pula disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagaimana diatur pada Pasal 63 bahwa Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis. Pasal 63 menyebutkan bahwa 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.

Berdasarkan Pasal 56 ayat (2) ini menunjukkan bahwa naskah akademik itu hanya merupakan opsional atau alternatif dari tiga (3) pilihan yaitu; 1) penjelasan atau 2) keterangan dan/atau 3) Naskah Akademik. Munculnya 3 (tiga) alternatif ini menunjukkan bahwa pembuat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (DPR RI dan Pemerintah) berasumsi bahwa sumber daya yang ada di Pemda dan di DPRD tidak sebanyak yang ada di di pusat sehingga diperlukan 3 (tiga) alternative dasar pemikiran pembentukan perda, alternatif ke-1 dan alternative ke-2 itu bukan hasil peneltian sedangkan alternaatif ke-3 merupakan hasil penelitian. Terhadap ketiga altenatif ini, naskah akademik yang paling kuat basis argumentasinya dan bisa dipertanggungjawabkan hasilnya secara ilmiah. Naskah akademik yang baik atau berkualitas akan menghasilkan Perda yang baik pula. Sehingga alternatif Pembentukan Perda yang disertai naskah akademik sebagaimana ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, merupakan alternatif yang paling ideal. Hanya naskah akademik yang bisa menggali informasi

⁶ Pasal 43 Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

atau mendengar suara tersembunyi di masyarakat terhadap suatu masalah yang ingin dipecahkan melalui perda meski ini merupakan suatu tantangan tersendiri bagi DPRD. Sebaliknya jika suatu pembentukan perda tidak disertai naskah akademik, maka substansi perda itu tidak atau kurang menangkap situasi masalah yang terjadi, bagaimana mungkin mengatur suatu masalah dalam Perda sementara tidak ada proses menggali informasi secara mendalam dan komprehensif melalui penelitian terhadap permasalahan tersebut. Semakin tergalinya suatu permasalahan akan memudahkan merumuskan alternatif solusinya melalui ketentuan klausul perda, siapa subjek yang berperilaku menimbulkan masalah dan siapa pejabat daerah atau unit kerja daerah yang diberi wewenang untuk mengatasi perilaku bermasalah tersebut serta apa saja bentuk sanksi yang diberikan kepada seseorang jika melakukan pelanggaran terhadap perda tersebut. Informasi seperti ini diuraikan dalam naskah akademik sehingga pada saat menyusun rancangan perda sudah ada acuan atau rujukan yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga rancangan perda itu lebih aspiratif terhadap kebutuhan hukum masyarakat dan responsif terhadap situasi yang sedang terjadi di masyarakat. Untuk itu diperlukan *political will* DPRD adanya

naskah akademik sebagai rujukan menyusun rancangan perda. Untuk memulai *political will* ini tentu bukan perkara mudah karena anggota DPRD memiliki kesibukan rutinitas diinternal DPRD dan di partainya sehingga untuk kegiatan yang membutuhkan waktu khusus seperti turun ke masyarakat melakukan penelitian untuk menyusun naskah akademik, masih merupakan suatu tantangan tersendiri.

Naskah akademik sama seperti penelitian pada umumnya dimulai dengan latar belakang yang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang ini memuat pemikiran ilmiah yang memuat argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis. Hasil kajian inilah yang akan menentukan apakah rencana pembentukan perda itu diperlukan atau tidak. Sedangkan dalam prakteknya karena naskah akademik tidak menjadi keharusan di daerah sehingga DPRD maupun Pemda tidak memiliki cukup informasi tentang perlu tidaknya suatu perda sehingga wajar jika setelah perda ditetapkan justru tidak menyelesaikan masalah atau perda itu tidak efektif.

Sebagai suatu kajian ilmiah, maka di dalam Naskah akademik terdapat identifikasi masalah yang dirumuskan

sebagai landasan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Memuat tujuan dan Kegunaan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik serta merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah. Naskah akademik didukung pula dengan metode penelitian hukum baik metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Dengan demikian hasil penelitian hukum ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Hasil penelitian yang disusun menjadi naskah akademik sangat kuat dijadikan sebagai acuan dalam menyusun Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

2. Dasar Hukum Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah

Dasar hukum naskah akademik sebagaimana sudah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa diatur dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁷, hal ini menunjukkan bahwa posisi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah sangat kuat tinggal bagaimana memaksimalkannya agar bisa memanfaatkan secara efektif peluang kewenangan untuk membentuk perda melalui fungsi legislasi dan hak inisiatifnya. Sedangkan dasar hukum yang

menunjuk DPRD kabupaten/kotaa sebagai pembuat Perda terdapat dalam Pasal 1 angka (8) Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa kedudukan DPRD dengan kepala daerah adalah sejajar bahkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD (perda inisiatif) lebih didahulukan dibandingkan dengan rancangan perda yang berasal dari pemda apabila kedua ranperda tersebut memiliki substansi yang sama.

Ketiga dasar hukum ini dengan sendirinya berisan dengan diperlukannya naskah akademik karena pembentukan Perda disertai naskah akademik dan lahirnya suatu perda inisiatif DPRD adalah berasal dari DPRD itu sendiri sebagai wujud dari pelaksanaan fungsi legislasi selain rancangan Perda yang berasal dari Pemda/eksekutif. Dengan demikian dapat dimaknai bahwa tidak ada suatu Rancangan Perda tanpa adanya naskah akademik. Selain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁷ *ibid*

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masih ada regulasi lain yang terkait dengan fungsi legislasi dan hak inisiatif DPRD atau wewenang DPRD untuk melakukan pembentukan Perda. Beberapa regulasi itu yaitu Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.

Dasar hukum di atas, menunjukkan bahwa DPRD diberi peran strategis dalam pembentukan peraturan daerah. Namun DPRD belum mempersyaratkan perlunya naskah akademik pada rancangan peraturan daerah baik yang berasal dari pemda maupun dari hak inisiatif DPRD. Posisi tawar DPRD tidak sama dengan DPR RI dalam hal penyampaian rancangan Undang-Undang, hal ini dapat dilihat pada Pasal 51 disebutkan bahwa Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan Pasal 51 tersebut, menunjukkan bahwa DPR RI diistimewakan dibandingkan dengan Presiden. Namun di level rancangan Perda tidak diatur hal yang sama pada Pasal 51 tersebut. Hal ini bisa dipahami karena sumber daya di DPRD berbeda dengan yang ada di DPR RI. Padahal untuk memajukan daerah, sebaiknya hal yang sama diberlakukan pada pembentukan perda karena antara DPR RI dan DPRD hanya tingkatannya yang berbeda tetapi esensinya tetap sama sebagai institusi yang merepresentasikan kehendak rakyat terhadap kebutuhan hukumnya. Baik DPR RI maupun DPRD keduanya diberi hak untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi masyarakat serta mengawal masa depan wilayahnya atau arah pembangunan baik skala nasional (DPR RI) maupun skala daerah (DPRD).

Meskipun Pasal 56 ayat (2) yang menjadikan naskah akademik sebagai alternatif setelah penjelasan atau keterangan, namun harus dipahami bahwa hanya naskah akademik yang basisnya adalah penelitian sehingga terbuka ruang partisipasi masyarakat untuk menginformasikan masalah-masalah yang dialaminya melalui wawancara atau diskusi (FGD) dan masyarakat diberi ruang memberikan masukan bagaimana

mengatasi permasalahan tersebut melalui pembentukan perda. Perumusan klausul perda yang baik merujuk pada naskah akademik yang dibuat dengan melibatkan masyarakat⁸ dan *stakeholders* sehingga ketika sudah ditetapkan menjadi perda oleh DPRD, maka masyarakat diharapkan mendapatkan manfaat dari Perda tersebut, ada kepastian hukum dan merasakan keadilan hukum.

Naskah akademik dalam pembentukan perda hanya terdapat dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota naskah akademik menjadi keharusan. Kata yang digunakan yaitu kata “disertai” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Kata “disertai” sudah jauh lebih maju ketimbang kata “dapat” yang digunakan pada Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan, penggunaan kata “dapat” menunjukkan bahwa naskah akademik dalam pembentukan perda itu tidak menjadi keharusan atau suatu perda boleh disertai naskah akademik dan boleh juga tidak ada naskah akademik, kata “dapat” dalam konteks norma bisa dimaknai bahwa tergantung inisiatif pihak yang diberi wewenang membuat naskah akademik apakah mau menyertakan atau tidak. Tetapi dalam hal bertemunya dua rancangan perda yang materinya sama justru Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 yang lebih maju sebagaimana diatur dalam Pasal 62 Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dituntut untuk lebih mandiri sehingga fungsi legislasi dan hak inisiatifnya bisa lebih dimaksimalkan. Amanah empat (4) regulasi di atas jika DPRD tidak memaksimalkan fungsi legislasinya atau hak inisiatifnya, maka secara internal akan menjadikan DPRD

⁸ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Cetakan Pertama, (FH UII Press: Yogyakarta. 2009) hlm. 45

sebagai institusi yang tidak produktif dan secara eksternal akan menurunkan legitimasi DPRD dari masyarakat yang mengharapkan DPRD memenuhi hak-hak masyarakat dan melindungi masyarakat dari kekerasan, diskriminasi atau pelayanan publik yang tidak berkualitas. Terlebih dengan semangat otonomi daerah, sudah sepantasnya DPRD menjadi lembaga yang memahami kebutuhan masyarakat termasuk kebutuhan pembentukan perda. Dengan begitu DPRD akan berfungsi sebagai alat pembangunan yang berkontribusi langsung dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara posisi, DPRD itu berada di tengah antara masyarakat dan pemda. Masyarakat sebagai pihak yang diwakili kepentingan dan kebutuhannya oleh DPRD sedangkan pemerintah daerah sebagai pihak penyelenggara pemerintahan di daerah berkewajiban melayani masyarakat sesuai kewenangannya.

3. Diskusi/Konstitusi Publik Naskah Akademik.

Hak inisiatif DPRD sesungguhnya merupakan tanggungjawab DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Setelah hak inisiatif tersebut terealisasi dalam rencana pembentukan perda, maka naskah akademik sudah harus

disiapkan dengan melakukan penelitian. Substansi naskah akademik untuk memastikan tergalinya informasi atau penjelasan yang melatar belakangi adanya rencana pembentukan perda, permasalahan apa saja yang akan diselesaikan atau mungkin dengan hasil naskah akademik justru belum diperlukan adanya pembentukan perda karena permasalahan itu belum berdampak luas, hal-hal apa saja yang akan diatur dalam materi muatannya dan sudah ada lampiran rancangan perda. Meskipun naskah akademik sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan Perda bidang tertentu, bukan berarti bisa langsung digunakan untuk diacu dalam menyusun Rancangan Perda karena substansinya masih menurut peneliti secara sepihak. Untuk itu diperlukan pendalaman dari pihak lain atau *stakeholder* antara lain; 1) masyarakat atau responden yang telah diwawancarai pada saat penelitian sebagai penerima dampak langsung atas materi muatan yang akan diatur, 2) individu/lembaga pemerhati atas *issue* tertentu yang terdapat di dalam materi muatan yang akan diatur misalnya mengundang akademisi, ormas, aktivis LSM, jurnalis, dll, 3) pelaku usaha yang kemungkinan terkena dampak langsung atau tidak langsung atas materi muatan yang akan diatur, 4) wakil kelompok

tertentu misalnya anak, perempuan, penyandang disabilitas, pedagang kecil, pekerja informal, orang miskin atau yang kurang mendapat akses, dll, 5) dan yang tak kalah pentingnya yaitu SKPD atau unit kerja mana di lingkup pemda yang diberi wewenang atas materi muatan yang akan diatur. Oleh karena itu perlu dilakukan identifikasi siapa saja yang yang perlu dimintai pendapat sehingga informasi, keterangan atau konfirmasi atau klarifikasinya sungguh-sungguh tepat dan representatif serta tepat sasaran. Proses penggalan pendapat ini agar efektif dan efisien sebaiknya dilakukan dalam satu (1) forum dalam ruang dan waktu yang sama. Untuk itu pihak DPRD melalui Sekretaris Dewan merupakan pihak yang paling tepat memfasilitasi kegiatan Diskusi atau Konsultasi Publik yang menghadirkan *stakeholders* sebagai peserta utama. Tujuannya adalah untuk mendiskusikan atau membedah hasil penelitian atau naskah akademik itu agar hasilnya lebih lengkap-semburna dan membangun kesepahaman dan konsensus atas perlunya pengaturan atas permasalahan tertentu melalui pembentukan perda serta merumuskan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Bisa dibandingkan kualitas suatu perda jika tidak diawali naskah akademik atau langsung pada penyusunan rancangan

perda atau hanya mengadopsi perda dari daerah lain, maka dipastikan kedalaman permasalahan tidak terungkap secara komprehensif. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa perda itu disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, maka apabila suatu rancangan perda tidak disertai naskah akademik, maka rancangan perda itu sesungguhnya telah cacat prosedural. Keragaman permasalahan setiap daerah menunjukkan bahwa penyelesaian masalahnya melalui perda dengan materi yang samahasilnya sangat tidak efektif. Pembentukan perda harus memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.⁸ hal ini untuk menghindari keseragaman aturan sementara latar belakang sosial, ekonomi dan budaya masyarakat di setiap daerah masing-masing memiliki ciri khas masing-masing yang tidak bisa dipaksakan diberlakukan secara seragam. Disinilah peran penting naskah akademik itu untuk menguraikan secara komprehensif situasi yang terjadi sebagai landasan pemikiran yang ilmiah.

Peraturan Daerah sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tunduk pada asas bahwa Peraturan Perundang-

undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah⁹:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden;
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana naskah akademik hanya ada pada Undang-Undang dan Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (3) untuk jenis Undang-Undang dan Pasal 56 ayat (2) untuk jenis Perda. Adapun teknik penyusunan naskah akademik diatur dalam Pasal 57 disebutkan pada ayat (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Sedangkan pada ayat (2) disebutkan bahwa Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. dengan dicantumkan lampiran ini menunjukkan bahwa pembuat Undang-Undang mengharapkan lahirnya produk hukum Undang-Undang dan Perda yang lebih baik dari produk hukum yang sama yang dibuat sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 atau pada saat masih berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana pada saat itu naskah akademik hanya bersifat anjuran dengan menggunakan kata "dapat" sedangkan naskah akademik pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menggunakan kata "disertai". Dua kata atau istilah ini mengandung makna atau pengertian yang berbeda, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa kata "dapat" yaitu¹⁰ 1) mampu; sanggup; bisa; boleh. Sedangkan kata "disertai" tidak ditemukan pengertiannya tetapi dapat dimaknai bahwa ada ikutan yang harus ada dan jika ikutan itu tidak ada berarti tidak lengkap.

⁹ Indrati Soeprapto dan Maria Farida, *loc.cit*

¹⁰ <https://kbbi.web.id>, diakses tanggal 17 Juni 2019

Keseriusan pembuat Undang-Undang terhadap pentingnya naskah akademik sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan Perdabidang tertentu patut diapresiasi. Hal ini karena naskah akademik dapat menggambarkan tingkat kedalaman informasi atas suatu permasalahan yang diteliti dan tingkat urgensi substansi yang akan diatur, apa saja hak dan kewajiban para pihak dan bagaimana hubungan antar lembaga atau unit kerja pemda ketika perda tersebut sudah ditetapkan. Hal-hal yang disebutkan ini dapat terungkap melalui penelitian atau kajian akademis yang hasilnya dituangkan menjadi naskah akademik. Sebagai sebuah hasil penelitian yang hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka harus didukung suatu metode penelitian yaitu studi dokumendan penelitian lapangan (*field research*). Metode penelitian ini memadukan antara metode penelitian normative dan metode empiris. Data mengenai kondisi materi yang akan diatur diperoleh melalui penelitian lapangan dengan mendengar pendapat dari instansi atau organisasi terkait lainnya. Pada saat penelitian ini, disebarkan pula kuesioner untuk diisi oleh instansi yang berwenang melaksanakan peraturan dan instansi yang berwenang

melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan materi yang akan diatur.

KESIMPULAN

Adapun kesimpulan dalam penulisan ini adalah:

Pertama, Naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah belum menjadi tahap yang direncanakan dengan baik sehingga landasan pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan naskah akademik sebagai acuan pembentukan peraturan daerah tertentu belum terungkap secara komprehensif dan sistematis. Dengan demikian hasilnya tidak terjamin akurasi datanya terlebih jika suatu rancangan perda hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan. Naskah akademik yang direncanakan dengan baik akan menghasilkan penelitian yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sedangkan penjelasan atau keterangan suatu rancangan perda yang tidak melalui penelitian, maka peluang subjektifitasnya tidak bisa dihindari.

Kedua, Dasar hukum naskah akademik sudah sangat kuat terutama setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 56 ayat (2) yang menegaskan bahwa perda itu

disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Meskipun terdapat tiga (3) alternatif yang digunakan, namun penggunaan kata “disertai” dapat dimaknai bahwa salah satu dari tiga alternatif itu harus ada dalam pembentukan perda. Oleh karena naskah akademik adalah hasil penelitian ilmiah, maka hasilnya lebih terjamin kualitasnya untuk menjadi acuan penyusunan rancangan perda. Selain Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 juga terdapat peraturan lain yang beririsan yang memberikan wewenang DPRD sebagai institusi yang bisa melakukan pembentukan perda, memiliki fungsi legislasi dan punya hak inisiatif mengajukan perda.

Ketiga, Naskah akademik sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan Perda bidang tertentu digunakan untuk menyusun Rancangan Perda. Namun untuk kesempurnaan dan memiliki legitimasi yang kuat serta responsif, maka diskusi/konsultasi publik yang melibatkan masyarakat penerima dampak perda dan *stakeholder* merupakan bentuk konkrit dari pelaksanaan tiga (3) prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yakni partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Pelibatan *stakeholder* sebagai upaya kesempurnaan naskah akademik terutama untuk memperoleh informasi yang lebih

komprehensif atas suatu permasalahan yang ingin dipecahkan melalui pengaturan perda. Partisipasi masyarakat dan *stakeholder* dalam kegiatan diskusi/konsultasi publik merupakan ruang yang disediakan untuk mengakomodir pandangan, usul dan termasuk kritikan terhadap pembentukan Perda tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.
- HS. Tisnanta, , *Progreifitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis, 2012. Kesejahteraan Rakyat*, ringkasan disertasi doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Soeprapto, Indrati dan Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Soeprapto, Indrati dan Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Rachmad Syafa'at, dkk. Dalam Jazim Hamidi. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*. Cetakan

- Pertama. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. 2011.
- Saifudin, Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta. 2009
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- <https://kelembagaan.ristekdikti.go.id/wp-content/uploads/2016/08/UU-12-Tahun-2011.pdf>, tanggal 17 Juni 2019
- <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/77915/pp-no-12-tahun-2018>, tanggal 17 Juni 2019
- <https://pih.kemlu.go.id/files/UU0232014.pdf>, tanggal 17 Juni 2019
- <https://setkab.go.id/wp-content/uploads/2018/03/UU-Nomor-2-Tahun-2018.pdf>, tanggal 17 Juni 2019
- <https://kbbi.web.id>, tanggal 17 Juni 2019