

---

## URGENSI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN SEBUAH PERATURAN DAERAH YANG PARTISIPATIF

Oleh

Ahmad Yasin<sup>1</sup>, Dati Amaliyah<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Bima

E-mail: <sup>1</sup>[ahmadstih65gmail.com](mailto:ahmadstih65gmail.com) , <sup>2</sup>[ddatiamaliyah@gmail.com](mailto:ddatiamaliyah@gmail.com)

---

### **Article History:**

Received: 07-06-2022

Revised: 17-06-2022

Accepted: 23-07-2022

### **Keywords:**

Naskah Akademik, Peraturan Daerah, Partisipatif

**Abstract:** Tujuan studi ini untuk mengkaji urgensi naskah akademik dalam proses pembentukan perda yang partisipatif dan untuk mengetahui faktor faktor yang menjadi hambatan dalam proses pembentukan perda yang partisipatif. Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil studi ini menunjukkan bahwa urgensi kehadiran naskah akademik dalam menyusun suatu peraturan daerah adalah suatu hal yang sangat penting demi mewujudkan terciptanya peraturan daerah yang partisipatif. Bahwa dalam pembentukan peraturan daerah haruslah merujuk pada naskah akademik. Apabila tidak disertakannya naskah akademik dalam pembentukan suatu peraturan daerah dapat mengakibatkan rentannya tercipta sebuah produk peraturan daerah yang prematur dan cacat baik cacat formil maupun materil. Ketiadaan naskah akademik dalam pembentukan suatu peraturan daerah menjadi faktor utama yang menjadi hambatan terciptanya peraturan daerah yang partisipatif tersebut. Hal ini dikarenakan naskah akademik pada dasarnya dibentuk dengan menyesuaikan nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Oleh karena itu apabila suatu peraturan tidak disertai naskah akademik maka akan menjadi sebuah produk hukum yang memiliki kemungkinan tidak akan sesuai dengan aspirasi maupun harapan masyarakat sehingga sulit diterima oleh masyarakat sendiri.

---

## PENDAHULUAN

Konstitusi negara Republik Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa pemerintah daerah memiliki hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain. Hal tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi bahwa "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Melalui ketentuan tersebut jelas diketahui bahwa memang benar

kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah merupakan kewenangan dari pemerintah daerah tersebut. Maka oleh sebab itu, sudah seharusnya dalam menetapkan peraturan daerah tersebut hendaknya pemerintah daerah memperhatikan hal-hal yang berkaitan langsung dengan apa yang menjadi keresahan masyarakat sehingga perda yang terbentuk pun dapat menjadi perda yang sesuai harapan masyarakat serta perda yang partisipatif. Sehingga idealnya nanti baik kualitas maupun kuantitas dari perda tersebut dapat selaras dan berbanding lurus.

Namun yang masih menjadi tugas besar dari pemerintah daerah adalah tentunya bagaimana menjadikan kualitas dan kuantitas perda yang dihasilkan nantinya dapat berjalan seimbang dan tidak timpang. Dikarenakan jelas diketahui bersama bahwa realita yang terjadi sekarang perda yang dihasilkan oleh tiap pemerintah daerah sudah cukup banyak namun tidak sedikit kualitas dari masing-masing perda tersebut masih jauh dari kriteria bagaimana seharusnya sebuah perda yang benar. Hal ini dapat dilihat melalui banyaknya peraturan daerah yang dibuat hanya dengan memperhatikan keinginan daerah tanpa memperhatikan ketentuan aturan yang lebih tinggi maupun kepentingan masyarakat umum, sehingga begitu banyak sekali peraturan daerah yang masuk ke pemerintah pusat dinyatakan bermasalah dan prematur bahkan tidak jarang peraturan tersebut dibentuk hanya demi kepentingan untuk memasukkan pendapatan asli daerah semata yang malah berujung memberatkan masyarakat.<sup>1</sup> Terdapat pula banyak perda yang tidak dapat diimplementasikan secara optimal bahkan mengundang berbagai protes oleh masyarakat di daerah setempat dikarenakan berbenturan dengan aspirasi masyarakat. Akibat dari hal tersebut, maka disadari bahwa pada dasarnya hal utama dan yang terpenting dari sebuah peraturan khususnya dalam hal ini adalah peraturan daerah adalah membentuk sebuah peraturan yang dapat sesuai dengan harapan masyarakat sehingga itulah mengapa proses pembentukan peraturan tidak hanya harus memperhatikan segi materilnya melainkan juga aspek formilnya.

Atas dasar keharusan untuk memperhatikan aspek formil yang ada, maka penting dalam sebuah proses pembentukan peraturan daerah disertai dengan hadirnya naskah akademik. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap sebuah masalah tertentu yang dapat untuk dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai suatu solusi terhadap sebuah permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ann dan Robert Siedman dalam bukunya *Legislative Drafting for Democratic Social Change* juga menyatakan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan *research dan the concept paper* atau dalam hal ini dapat dikatakan sebagai naskah akademik memanglah menjadi sebuah kebutuhan yang tidak terelakkan. Oleh karena itu dapat diketahui bahwa memang kehadiran naskah akademik dalam sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu hal yang sangat penting. Naskah akademik juga dapat dikatakan

---

<sup>1</sup>Praptanugraha. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Jurnal Hukum 15, No. 3 (2008). 459-473

sebagai sebuah cara untuk menyampaikan kepada seluruh pemangku kepentingan mengenai kehadiran sebuah peraturan. Maka atas dasar hal tersebut rasanya sangat penting untuk diketahui lebih mendalam mengenai urgensi daripada kehadiran sebuah naskah akademik itu sendiri.

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti sebuah bahan pustaka ataupun data sekunder”.<sup>2</sup> Studi ini mempergunakan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (Statute Approach) dan Pendekatan Analisis Konsep Hukum (*Analytical & Conceptual Approach*). Studi ini mempergunakan bahan hukum primer yang meliputi segala Peraturan Perundang-Undangan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, karya tulis ilmiah, artikel, dan lain-lainnya. Dalam mengumpulkan bahan hukum penulisan ini menggunakan teknik deskripsi.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada dasarnya kehadiran sebuah naskah akademik memang sangatlah penting dalam penyusunan sebuah peraturan baik terhadap peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah. Naskah Akademik sendiri merupakan hasil penelitian atau pengkajian hukum serta hasil penelitian lainnya terhadap suatu permasalahan yang mana kedepannya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan termasuk didalamnya terhadap sebuah Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik juga merupakan bahan awal (first draft) bagi setiap rancangan produk hukum dan untuk mempermudah legal drafter dalam merumuskan berbagai norma-norma hukum serta substansi pada sebuah rancangan peraturan. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh seorang ahli hukum yakni Harry Alexander, ia mengungkapkan bahwa naskah akademik merupakan sebuah naskah awal yang di dalamnya memuat berbagai gagasan terkait pengaturan maupun materi muatan perundang-undangan pada bidang-bidang tertentu.<sup>3</sup>

Oleh karena itu, keberadaan daripada suatu naskah akademik menjadi sebuah hal yang memiliki nilai yang sangat penting serta strategis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga mengingat bahwa naskah akademik dapat berperan sebagai quality control yang sangat menentukan bagaimana kemudian kualitas daripada suatu produk hukum yang dihasilkan.<sup>4</sup> Selain itu, dari aspek administratifnya sendiri naskah akademik juga menjadi suatu hal yang cukup penting sebab para pengambil keputusan (decision maker) mensyaratkan keberadaannya sebagai dasar dalam pengajuan

---

<sup>2</sup>Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003), 13.

<sup>3</sup>Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan*. (Malang, In-Trans Publishing, 2007), 14.

<sup>4</sup>Muhsin. Fungsi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Das Sollen* 5, No. 1 (2021): 1-17.

prioritas program legislasi baik itu nasional (Prolegnas) maupun daerah (Prolegda).<sup>5</sup> Tidak hanya itu, naskah akademik juga memiliki peranan sebagai solusi atas sebuah permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat itu sendiri. Mengingat, begitu beragamnya kebutuhan serta permasalahan yang ada dimasyarakat tentunya menyebabkan banyaknya cakupan bidang permasalahan yang nantinya akan muncul dan berkaitan. Maka dari itu, melalui hadirnya naskah akademik dalam suatu penyusunan peraturan daerah maka setidaknya ruang-ruang publik akan dapat terbuka cukup luas sehingga masyarakat dapat dengan bebas untuk mengeluarkan berbagai aspirasinya ataupun melakukan apresiasi dan persetujuan terhadap substansi yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sedang diatur tersebut.<sup>6</sup> Selain masyarakat tentunya dalam penyusunan sebuah naskah akademik ini dibutuhkan pula keterlibatan dari banyak kalangan lain termasuk kalangan akademisi dengan bidang keahliannya masing-masing yang tentunya harus berkaitan dengan rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk.

Selain itu apabila, ditinjau dari segi implementasi maka sebuah peraturan daerah yang dibentuk dengan tidak melalui kajian akademis mendalam pada umumnya rentan akan sulit diterima oleh sebagian besar masyarakat atau rakyat dikarenakan substansi dan rumusan norma yang tertuang di dalamnya tidak sesuai dengan budaya daripada hukum itu sendiri serta karakter masyarakatnya. Implikasi dari hal tersebut menyebabkan banyak masyarakat yang akan sering melanggar aturan hukum yang dibentuk, dan apabila diterapkan dengan cara paksa atau dapat dikatakan tindakan represif, maka akan banyak rakyat yang mendapatkan hukuman atas pelanggaran norma hukum yang diatur dalam peraturan tersebut. Kondisi ini tentu saja tidak ideal dan sangat berbeda dengan apa yang menjadi dasar dari tujuan hukum itu yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.<sup>7</sup>

Atas dasar hal tersebut, dipahami bahwa pembentukan peraturan daerah ini tidak dapat dikatakan sebagai suatu hal yang mudah, terlebih lagi apabila mengingat perkembangan masyarakat dan ilmu pengetahuan serta teknologi yang sangat pesat dan tidak jarang meninggalkan peraturan hukum jauh dibelakang. Sehingga pada realitanya sangat besar tuntutan atas kemampuan legislasi yang berbobot dan mampu menampung aspirasi masyarakat, serta berwawasan jauh ke depan<sup>8</sup> untuk menjawab persoalan yang ada dan meminimalisir kekosongan hukum nantinya. Selain daripada itu, untuk menjawab kepesatan perkembangan zaman yang ada maka peran serta kehadiran naskah akademik tersebut sangatlah diperlukan mengingat bahwa naskah akademik itu sendiri secara garis besar merupakan hasil analisis ilmiah atas suatu persoalan yang ada di masyarakat serta sebagai solusi atas persoalan itu sendiri yang dapat dituangkan melalui peraturan daerah

---

<sup>5</sup>Muhammad Ishom. Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum dan Politik* 10, No. 1 (2019) : 61-74

<sup>6</sup>Hamidi, Jazim dan Mutik, Kemilau. *Legislatif Drafting*. (Yogyakarta, Total Media, 2011), 1.

<sup>7</sup>Abdul Basyir. Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif. *Jurnal Ius* 2, No. 5 (2014): 285-306

<sup>8</sup>Rambi, Raegen Mic Arthur. Kedudukan Dan Fungsi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Menurut UJ No. 12 Tahun 2011. *Lex Crimen* 5, No. 4 (2016): 22-30

salah satunya. Dengan harapan peraturan daerah yang dibentuk nantinya merupakan peraturan yang responsif serta sesuai dengan harapan masyarakat.

Penyusunan naskah akademik dalam proses pembentukan perda ini, bahkan telah tertuang dalam Undang-Undang negara kita yakni pasal 57 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mana berbunyi sebagai berikut :

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Landasan hukum diatas semakin menegaskan bahwa kehadiran naskah akademik dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah memanglah sebuah hal yang harus dilakukan serta memiliki urgensi tersendiri yang tidak dapat dikesampingkan dengan begitu saja. Penyusunan naskah akademik tersebut tentulah memiliki tujuan tersendiri. Adapun beberapa tujuan dari naskah akademik tersebut, diantaranya yakni :

- a. Untuk merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- b. Untuk merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- c. Untuk merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- d. Untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah serta sebagai landasan yang bersifat akademis, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan politik hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pemerintah, sehingga Rancangan Peraturan Daerah yang nantinya telah melalui proses pembahasan di badan legislatif dan resmi menjadi Peraturan Daerah sudah memiliki kepastian hukum dan dapat berdayaguna bagi kepentingan masyarakat dan pemerintah<sup>9</sup>.

Atas dasar berbagai penjabaran diatas maka jelas disadari bahwa urgensi kehadiran naskah akademik dalam proses pembentuka sebuah peraturan daerah memanglah sangat penting dan sudah seharusnya berbagai produk hukum peraturan daerah yang terbentuk wajib disertai pengkajian mendalam yakni yang dituangkan melalui naskah akademik tersebut.

Pada dasarnya tidak semua peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 membutuhkan Naskah Akademik. Peraturan Perundang-undangan yang Wajib Disertai Naskah Akademik. Beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak membutuhkan Naskah Akademik, di antaranya adalah RUU mengenai anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; penetapan

---

<sup>9</sup>Ni Made Jaya Senastri, Luh Putu Suryani. Fungsi Naskah Akademik (NA) Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. *Kertha Wicaksana* 12, No. 1 (2018): 38-45

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pada Pasal 43 ayat (3) UU 12/2011 juga menjelaskan bahwasannya hanya beberapa peraturan perundang-undangan saja yang wajib disertai Naskah Akademik yakni Rancangan Undang-Undang ("RUU") yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat ("DPR"), Presiden, atau Dewan Perwakilan Daerah ("DPD"). Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, peraturan perundang-undangan lain yang juga membutuhkan Naskah Akademik adalah Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Berbagai faktor penghambat dalam proses penyusunan naskah akademik untuk sebuah Rancangan Peraturan Daerah baik di tingkat provinsi maupun di Kabupaten/Kota antara lain :

1. Faktor Hukumnya

Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan bahwa "*Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.*" Apabila di telaah secara seksama pencantuman klausul ".....dan/atau....." secara hukum pencantuman klausul kata dan/atau adalah pilihan (bisa di sertakan atau bisa pula tidak di sertakan atau bisa pula tidak disertakan naskah akademik di dalam proses penyusunan sebuah Raperda).

Mestinya di dalam pasal UU tersebut harus secara tegas di cantumkan bahwa sebuah Raperda wajib disertakan Naskah Akademik, dikarenakan naskah akademik adalah hasil kajian ilmiah yang diawali dari hasil penelitian yang memuat kajian landasan filosofis, yuridis dan sosiologis yang tentunya melibatkan berbagai disiplin ilmu yang ada kaitannya dengan Raperda yang mau di ajukan.

2. Faktor Anggaran

Untuk menghasilkan naskah akademik yang berkualitas tentu harus di dukung oleh ketersediaan anggaran yang cukup. Akan tetapi dalam kenyataan bahwa pemerintah daerah dan DPRD selalu mengalokasikan anggaran yang sangat minim bahkan ada yang tidak menganggarkan biaya untuk pembuatan/penyusunan naskah akademik. Atas dasar hal tersebut, tidak heran manakala kita membaca atau menganalisis suatu produk hukum daerah berupa peraturan daerah (perda) masih banyak perda yang kurang berpihak pada rakyat dan tidak sesuai dengan harapan rakyat.

## KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas maka didapatkan kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam membentuk sebuah peraturan daerah yang partisipatif memanglah sangat dibutuhkan hadirnya sebuah naskah akademik dalam proses pembentukannya. Mengingat naskah ini merupakan sebuah hasil penelitian ilmiah yang dalam penyusunan naskah akademik itu sendiri selalu diawali dengan meriset nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, sehingga kemungkinan peraturan perundang-

undangan yang dibuat berdasarkan naskah akademik tersebut akan condong bersifat responsive, partisipatif serta lebih mudah diterima oleh masyarakat. Penegasan atas urgensi naskah akademik terhadap perancangan peraturan daerah secara tegas disebutkan pula didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Berdasarkan hasil kajian analisis yang dilakukan diketahui bahwa dalam proses penyusunan naskah akademik terdapat beberapa faktor yang menjadi penghambat antara lain berupa faktor hukum dan faktor anggaran yang sangat terbatas bahkan tidak disediakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta.
- [2] Seidman, Ann Seidman, Robert A. Abeyesekere, Nalin, 2001, Legislative Drafting for Democratic Social Change : A Manual for Drafters/Ann Seidman. Kluwer Law International, London.
- [3] La Ode Bariun, Hijriani, 2020, Panduan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Penerbit Lakeisha, Klaten.
- [4] Raegen Mic Arthur Rambli. Kedudukan Dan Fungsi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Menurut UU No. 12 Tahun 2011. Lex Crimen 5, No. 4 (2016): 22-30
- [5] Abdul Basyir. Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif. Jurnal IUS II, No. 5 (2014): 285-306
- [6] Ni Made Jaya Senastri, Luh Putu Suryani. Fungsi Naskah Akademik (NA) Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Kertha Wicaksana 12, No. 1 (2018): 38-45
- [7] Abdul Basyir, Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif. Jurnal IUS 2, No. 5 (2014) :285-306
- [8] Praptanugraha. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Jurnal Hukum 15, No. 3 (2008). 459-473
- [9] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- [10] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- [11] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

HALAMAN INI SENGJA DIKOSONGKAN