

IMPLEMENTASI *LEGAL DRAFTING* DALAM PROSES PENYUSUNAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA  
(*Studi pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bungo*)

**Nanang Al Hidayat, S.H., M.H.**  
[nananghidayat108@yahoo.co.id](mailto:nananghidayat108@yahoo.co.id)

STIA Setih Setio Muara Bungo

Abstrak

*Legal Drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tegasnya, kegiatan *legal drafting* adalah dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi *legal drafting* dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo. Selain itu penelitian ini adalah untuk mengetahui hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota. Tujuan terakhir dari penelitian ini adalah untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo untuk mengatasi hambatan mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan analisis data kualitatif. Populasi dalam penelitian ini yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bungo dan staf ahli dan seluruh staf pegawai sekretariat DPRD Kabupaten Bungo. Sedangkan sampel atau unit analisis dalam penelitian ini berjumlah tiga belas orang yang pengambilannya dengan teknik *purposive sampling*. Untuk mengumpulkan data, observasi dan wawancara dilakukan oleh peneliti. Setelah data terkumpul, data tersebut dianalisis dengan cara mereduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi *legal drafting* dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo yaitu: (1). Perencanaan Peraturan Daerah (2). Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (3). Pengesahan dan Penetapan (4). Pengundangan. Kemudian hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota yaitu: (1). Keterbatasan sumber daya manusia yang mempunyai keahlian dalam perancangan peraturan daerah (2). Pemahaman teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang masih lemah (3). Perda tidak dilengkapi dengan Naskah Akademik. Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut adalah 1) Meningkatkan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan keahlian merancang Peraturan Daerah (2). Meningkatkan kemampuan teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah. (3). Mencamtumkan Naskah Akademik.

**Kata Kunci:** *Implementasi, Legal Drafting, Kabupaten/Kota*

## I. Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak bergulirnya otonomi daerah yang memberikan keleluasaan bagi daerah-daerah untuk mengurus dan mengelola rumah tangganya sendiri telah memberikan dampak dan perubahan yang sangat signifikan. Bentuk nyata perubahan itu mencakup kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk peraturan lokal dalam bentuk Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri serta tugas-tugas pembantuan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Pemerintahan Daerah sebagai Institusi yang merepresentasikan Daerah Otonom, memiliki hak untuk membentuk Peraturan Daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka setiap pembentukan peraturan daerah mempunyai dasar hukum dan pedoman yang jelas.

Apabila dalam merancang suatu peraturan daerah memperhatikan hal-hal tersebut, maka produk hukum yang diciptakan akan terhindar dari pembatalan, baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Provinsi. Untuk menghindari terjadinya permasalahan substansi yang nanti bermuara pada terhambatnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hendaknya

senantiasa diupayakan peraturan daerah yang dihasilkan harus benar-benar didasarkan kepada kewenangan daerah, bersifat aspiratif, tidak duplikatif, dan secara *legal drafting* benar dan efektif, dalam artian “dapat dilaksanakan dan ditaati” oleh aparat daerah serta masyarakat.

Memahami *legal drafting* sangatlah diperlukan, mengingat Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Maka secara otomatis, apapun hal yang ada di Indonesia, haruslah berdasarkan atau dilandasi oleh aturan. Oleh karena itu sebuah peraturan yang baik, dapat dibuat dengan pemahaman dan proses *legal drafting* yang baik.

Fungsi *legal drafting* dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan sangat penting karena hal ini sangat membantu dalam pembuatan produk hukum yang dilahirkan. *Legal Drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tegasnya, kegiatan legal

drafting adalah dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan. (Hestu Cipto Handoyo, 2011)

Adapun dasar hukum *legal drafting* dalam proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo adalah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai payung hukum tertinggi, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo.

Kabupaten Bungo, sebagai salah satu daerah otonom, yang diberikan hak dan wewenang untuk mengoptimalkan semua potensi daerah yang ada, berupaya mengkaji dan merumuskan peraturan daerah yang akan menjadi pedoman dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dapat mengoptimalkan potensi daerah.

Butuh waktu yang cukup lama dan proses yang panjang dalam membuat peraturan daerah, karena dalam peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, selain itu juga tidak boleh tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, karena bisa dibatalkan atau batal demi hukum. Pembuatan peraturan daerah juga melalui kajian yang mendalam agar terpenuhi

asas-asas dalam peraturan perundang-undangan seperti asas keadilan, asas keterbukaan dan lain sebagainya.

Dari pengamatan awal penelitian, peneliti melihat bahwa masih banyak rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo yang saat ini menjadi pengkajian dan pembahasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo, namun belum juga dilakukan pengesahan atau pengundangan, dikarenakan ada beberapa masalah untuk mengimplementasikan *legal drafting* dalam proses pembuatan peraturan daerah tersebut antara lain:

1. Adanya keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dalam bidang membuat rancangan peraturan daerah;
2. Pemahaman teknik penyusunan peraturan daerah yang masih lemah, sehingga memerlukan revisi berulang-ulang.
3. Adanya peraturan daerah yang tidak dilengkapi dengan naskah akademik, yaitu penjelasan tentang latar belakang dan tujuan dari dibentuknya suatu peraturan daerah.

#### 1.1. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi *legal drafting* dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo?
2. Apa hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota?

3. Apa upaya yang dilakukan oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo untuk mengatasi hambatan di atas?

## II Tinjauan Pustaka

### 2.1 Pengertian *Legal Drafting*

Secara harfiah *legal drafting* dapat diterjemahkan secara bebas dengan penyusunan/perancangan Peraturan Perundang-undangan. Dari pendekatan hukum, *legal drafting* adalah kegiatan praktek hukum yang menghasilkan peraturan, misalnya; Pemerintah membuat Peraturan Perundang-undangan; Hakim membuat keputusan Pengadilan yang mengikat publik; Swasta membuat ketentuan atau peraturan privat seperti; perjanjian/kontrak, kerjasama dan lainnya yang mengikat pihak-pihak yang melakukan perjanjian kontrak. Dalam materi ini *legal drafting* dipahami bukan sebagai perancangan hukum dalam arti luas, melainkan hukum dalam arti sempit, yakni undang-undang atau perundang-undangan. (Hestu Cipto Handoyo, 2011)

Menurut tim penulis dari *Legal Drafting Legal Governance Support Program legal drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan,

pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tegasnya, kegiatan legal drafting adalah dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan. (Author, 2007)

Naskah akademik sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Keberadaan *legal drafting*, mempertegas konsep Negara hukum. Negara hukum menurut Wirjono Prodjodikoro adalah suatu Negara yang di dalam wilayahnya semua alat kelengkapan Negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintahan dalam setiap tindakannya terhadap warga Negara dan dalam berhubungan tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan hukum, dan semua

orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan hukum yang berlaku. ( Author, 2007)

Hal yang senada disampaikan Hartono Mardjono, bahwa Negara hukum adalah bilamana di negara tersebut seluruh warga Negara maupun alat-alat kelengkapan dan aparat negaranya, tanpa kecuali dalam segala aktifitasnya tunduk kepada hukum (*equality dan non-discrimination*). ( Author, 2007)

Dengan demikian, di dalam Negara hukum terdapat beberapa kaidah yang tidak bisa ditawar, yaitu; 1) Kepastian Hukum (*tertib/order*); 2) Kegunaan (*utility*); dan 3) Keadilan (*justice*) yang mengacu pada konsep, bahwa: pertama, Pencapaian Keadilan, sesuai dengan asas *ius quia iustum* (hukum adalah keadilan), dan *Quid ius sine justitia* (apalah arti hukum tanpa keadilan); Kedua, Hukum adalah untuk mengatur hubungan, baik warga masyarakat maupun Negara. *The law is a tool to "social control" and "social engineering"*; Ketiga, Hukum dilaksanakan untuk mencapai kepastian. ( Author, 2007)

## 2.2 Pengertian Peraturan Daerah

Pengertian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Kabupaten/ kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Keberadaan Perda merupakan suatu keharusan bagi daerah dalam rangka penyelenggaraan kewenangannya untuk mengatur urusan rumah tangga daerah baik yang bersumber dari otonomi daerah maupun yang bersumber dari tugas pembantuan. Perda yang dibuat berdasarkan otonomi daerah berisikan segala sesuatu yang mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik yang bersifat substansial maupun mengenai cara-cara penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Sedangkan pada tugas pembantuan perda tidak mengatur urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur cara-cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.( Bagir Manan, 2002)

Kewenangan untuk membuat perda adalah wujud dari pelaksanaan hak otonomi dari suatu daerah sekaligus sebagai salah satu sarana dalam menyelenggarakan otonomi daerah. di samping itu, perda mempunyai fungsi yang sangat penting yaitu:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah.
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Perda berfungsi untuk melancarkan tugas pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, karenanya harus diperhatikan aturan-aturan dasar yang memayunginya. Misalnya tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan perda lainnya. Bila ketentuan dasar tersebut dilanggar maka perda tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum. (Bagir Manan, 1994)

Perda merupakan suatu kaedah hukum yang berkaitan dengan tertib hukum, yaitu bahwa setiap kaedah hukum harus terkait dan tersusun dalam suatu sistem yang satu sama lain tidak boleh saling mengesampingkan. Doktrin atau ajaran tertib hukum ini mengandung beberapa hal yakni:

1. Dalam hal peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

2. Dalam peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan.
3. Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang-bidang yang merupakan kekhususan dari bidang-bidang umum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat maka berlaku peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang khusus. (I Gde Pantja Astawa, 2002)

Dalam Peraturan Daerah dimuat materi-materi yang berhubungan dengan daerah. Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/ Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/



Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah
- g. Perangkat Daerah;
- h. Pemerintahan Desa;
- i. Pengaturan umum lainnya.

### III Metodologi Penelitian

#### 3.1 Metode penelitian

Adapun metode yang dipilih dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif atau memaparkan secara keseluruhan (*komprehensive*) aspek-aspek yang ada. Metode penelitian kualitatif deskriptif adalah metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan terhadap subyek penelitian pada suatu saat tertentu. Kata deskriptif berasal dari bahasa latin "*descriptivus*" yang berarti uraian.

#### 3.2 Populasi dan Unit Analisis

Dalam penelitian ini yang menjadi populasi atau situasi sosial penelitian ini adalah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bungo dan staf ahli dan seluruh staf pegawai sekretariat DPRD Kabupaten Bungo. Yang menjadi unit analisis atau informan kunci dalam penelitian ini berjumlah 13 (tiga belas) orang, antara lain dapat dilihat sebagai berikut:

1. Ketua DPRD Kabupaten Bungo;
2. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo;
3. (4) orang anggota DPRD Kabupaten Bungo;
4. Kepala Bagian Hukum;
5. Subbag Perundang-undangan;
6. 5 (lima) orang tim ahli DPRD.

### IV. Pembahasan

#### 4.1 Implementasi *legal drafting* dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo

Sebagai Negara Hukum, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tentunya tidak terlepas dari Peraturan Perundang-Undangan sebagai hukum positif yang berlaku di Indonesia. Peraturan Daerah merupakan bagian dari Peraturan Perundang-undangan. Di mana dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berada pada urutan paling bawah. Oleh karena itu, dalam proses pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi lebih sulit karena tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya, karena akan berakibat batal demi hukum pada saat dilakukan pembahasan pada rapat paripurna tentang penyampaian rancangan peraturan daerah, baik peraturan daerah yang usul oleh DPRD maupun oleh Pemerintah Daerah.

Telah diuraikan sebelumnya bahwa *legal drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang

naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

*Legal drafting* dapat diterjemahkan secara bebas, adalah penyusunan/perancangan Peraturan Perundang-undangan. Dapat disimpulkan kegiatan *legal drafting* dalam penelitian ini adalah dalam rangka pembentukan peraturan-perundangan yakni Peraturan Daerah Kabupaten Bungo.

Sesuai dengan dasar kewenangan penyusunan Perda, perancang Perda adalah aparat pemda (untuk perda yang diusulkan oleh pemerintah daerah) dan anggota DPRD (dibuat oleh tim ahli). Dalam pembuatan peraturan setidaknya pihak-pihak tersebut mengerti dasar-dasar teknik pembuatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan data yang peneliti dapatkan, adapun Peraturan Daerah Kabupaten Bungo yang sedang dalam tahap pembahasan dan ditargetkan selesai dalam tahun 2017 ini adalah:

1. Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif;
2. Peraturan Daerah tentang Perlindungan Anak;

3. Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Produk Unggulan Daerah;
4. Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Olah Raga;
5. Peraturan Daerah tentang Standar Minimal Pelayanan Kesehatan.

Berdasarkan keterangan yang peneliti dapatkan, adapun proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo adalah sebagai berikut:

#### 1. Perencanaan

Telah diuraikan sebelumnya bahwa usulan Rancangan Peraturan Daerah dapat diusulkan oleh DPRD dan oleh Pemerintah Daerah. Proses Perencanaan Raperda di lingkungan DPRD. Berdasarkan amandemen I dan II Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan DPRD berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan Raperda atas inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Bagian Hukum.

Kemudian Proses Penyiapan Raperda di Lingkungan Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo, terdiri dari perencanaan Program Legislasi Daerah atau Prolegda, Perencanaan penyusunan Rancangan



Peraturan Daerah kumulatif terbuka. Dan perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.

Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo ada kriteria skala yang harus diprioritas yang didasarkan pada Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Rencana pembangunan daerah, Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta aspirasi masyarakat Kabupaten Bungo. Hal ini sejalan dengan pendapat Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Bungo yaitu: "Dalam penyusunan perda ini terlebih dahulu kita prioritaskan kriteria-kriterianya yaitu didasarkan pada Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Rencana pembangunan daerah, Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta aspirasi masyarakat, agar penyusunan perda tidak bertentangan dengan peraturan sebelumnya." (Ulva Novriza, 2017)

Penyusunan perencanaan Program Legislasi Daerah atau Prolegda, memuat program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dari keterangan yang peneliti dapatkan, adapun konsep materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo sebagaimana yang disampaikan oleh

salah satu tim ahli DPRD yaitu (Dasril Radjab, 2017)

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Hal ini sesuai dengan pernyataan yang di sampaikan oleh tim ahli DPRD lainnya: "Kemudian materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik, yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat." (Johni Najwan, 2017)

Kemudian perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka; terdiri atas:

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bungo

Sementara perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda, bahwa Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten Bungo atau Bupati Bungo dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo di luar Prolegda Kabupaten yang bertujuan

untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; akibat kerja sama dengan pihak lain; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten Bungo yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

## 2. Penyusunan

Pada tahap penyusunan ini terdiri atas Rancangan Peraturan Daerah dan Penyusunan Peraturan Daerah:

### a. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo

Berdasarkan keterangan yang peneliti dapatkan bahwa rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo bisa diajukan oleh Bupati dan juga bisa diajukan oleh DPRD. Kemudian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan Peraturan Daerah, atau perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, yang harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

### b. Pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo

Setelah tahap rancangan, selanjutnya masuk dalam tahapan pembahasan, isinya adalah:

1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo dilakukan

oleh DPRD Kabupaten Bungo bersama Bupati Bungo.

- 2) Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- 3) Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Kabupaten Bungo yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- 4) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Kabupaten Bungo bersama Bupati Bungo.
- 5) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Kabupaten Bungo bersama Bupati Bungo.

Pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

Kemudian Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh bapak Mahili salah satu anggota DPRD Kabupaten Bungo menerangkan bahwa dalam proses pembahasan bersama DPRD Kabupaten Bungo dan Bupati Bungo, Rancangan Peraturan Daerah

Kabupaten Bungo dibahas melalui empat (4) tingkat pembicaraan, yaitu:

- a. Tingkatan pertama, Penjelasan Bupati dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari Kepala Daerah. atau penjelasan DPRD Kabupaten Bungo dalam rapat paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari DPRD.
- b. Tingkatan kedua, Pemandangan Umum (PU) dari fraksi-fraksi terhadap Raperda usulan Bupati. Kemudian disertai jawaban oleh Bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
- c. Tingkatan ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau Rapat Panitia Khusus (Pansus) yang dilakukan bersama-sama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
- d. Tingkatan keempat, pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tahap ketiga dan pendapat akhir fraksi. (Mahili, 2017)

### 3. Pengesahan atau Penetapan

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten Bungo dan Bupati Bungo kemudian disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten Bungo kepada Bupati Bungo untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Bungo. Penyampaian Ranperda tersebut dilakukan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama DPRD dan Bupati. Ranperda tersebut ditetapkan oleh Bupati untuk menjadi Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda

tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Dalam jangka waktu 30 hari Kepala Daerah tidak menandatangani Ranperda yang sudah disetujui bersama, maka Ranperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Sebagaimana yang disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Kabupaten Bungo yaitu: ‘Lamanya pengesahan atau penetapan penandatanganan oleh Bupati yaitu 7 hari sejak tanggal persetujuan dan 30 hari sejak rancangan peraturan daerah disetujui. Apabila Bupati belum melakukan penandatanganan maka Perda tersebut dinyatakan sah.’( Hendri Novriza, 2017)

Karena dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo kalimat pengesahannya berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kemudian kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Kabupaten Bungo sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Kabupaten Bungo dalam Lembaran Daerah.

### 4. Pengundangan

Proses pengundangan dapat dilakukan apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Penomoran Perda tersebut dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum. Kepala Biro/Bagian Hukum akan

melakukan autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut.

Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Perda, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Perda diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Perda melalui Lembaran Daerah. Pemda wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran Daerah Kabupaten Bungo.

Berdasarkan pemaparan di atas dalam proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan *legal drafting* serta sudah membuktikan profesional sebagai tim ahli. Hal ini guna memastikan kualitas baik teknik penyusunan maupun materi muatan peraturan daerah tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan

nilai-nilai keadilan di masyarakat, sehingga dapat dijalankan dengan baik dan dapat diterima oleh masyarakat yang pada gilirannya membawa perubahan yang positif bagi masyarakat, karena pada prinsipnya masyarakatlah yang menjadi objek suatu regulasi, oleh harus dipastikan peraturan daerah dibuat dengan baik.

#### 4.2 Hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota

Pada prinsipnya proses pembentukan perda harus memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan hasil pengkajian, pada prakteknya proses pembentukan peraturan daerah di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo pada dasarnya sudah dilaksanakan dengan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Daerah juga sudah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Bungo yang telah melibatkan instansi vertikal yang memiliki pejabat fungsional perancang

peraturan perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk juga dikoordinasikan dengan Bagian Hukum, dan dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan dan evaluasi.

Namun dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Bungo ditemui adanya hambatan-hambatan terutama dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan perda. Dari data yang diperoleh, adapun hambatan yang ditemukan adalah sebagai berikut:

1. Keterbatasan Sumber Daya Manusia yang Mempunyai Keahlian dalam Merancang Peraturan Daerah

Draf Rancangan Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan kerangka awal yang dipersiapkan untuk mengatasi masalah sosial yang hendak diselesaikan. Apapun jenis peraturan daerah yang akan dibentuk, maka rancangan perda tersebut harus secara jelas mendiskripsikan tentang penataan wewenang (*regulation of authority*) bagi lembaga pelaksana (*law implementing agency*) dan penataan perilaku (*rule of conduct /rule of behavior*) bagi masyarakat yang harus mematuhi (*rule occupant*).

Berdasarkan temuan peneliti bahwa saat ini DPRD Kabupaten Bungo sedang merancang draf Peraturan Daerah tentang Perlindungan Anak. Peraturan Daerah ini dibuat dikarenakan adanya masalah sosial terhadap anak, seperti banyaknya anak yang mengalami kekerasan, menjadi pekerja paksa, dan ditelantarkan oleh orang tua atau keluarganya. Tujuan Perda ini adalah

untuk memberikan perlindungan terhadap anak-anak yang mendapatkan perlakuan tidak baik.

Dari informasi yang peneliti dapatkan bahwa perda tentang Perlindungan Anak ini telah dirancang pertengahan tahun 2016 lalu, namun saat ini belum juga dilakukan pengesahan hal ini dikarenakan adanya draf rancangan selalu direvisi atau dirubah baik kata-kata dalam pasal demi pasal maupun dari sisi penulisan, seperti pemberian tanda baca yaitu titik, koma, titik dua, titik koma dan lain sebagainya.

Hal ini dikarenakan kurangnya kemampuan sumber daya manusia yang merancang dan membuat bunyi pada peraturan tersebut. Meskipun rancangan peraturan daerah diutuskan kepada tim ahli yang merancang, namun hasilnya belum memuaskan, dikarenakan banyak ditemukan kesalahan. Seperti hasil wawancara dengan Subbagian Perundang-Undangan yang mengatakan bahwa: "Kita mengalami kekurangan tenaga atau sumber daya manusia yang mempunyai keahlian dalam merancang peraturan daerah. Karena merancang peraturan daerah itu bukanlah hal yang mudah, mulai dari menyusun kerangka perda yaitu judul, pembukaan, isi atau batang tubuh, penutup beserta lampirannya maupun penggunaan bahasa." (Yasmin, 2017)

Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa peraturan perundang-

undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, baik dalam perumusan maupun cara penulisannya.

Kemudian menurut penjelasan yang peneliti dapatkan dari salah satu anggota DPRD Kabupaten Bungo menjelaskan bahwa untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut. (Aripin, 2017)

- a. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
- b. Kemampuan teknis perundang-undangan
- c. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
- d. Pengetahuan tentang hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

Perancang peraturan daerah yang diajukan oleh DPRD Kabupaten Bungo, dirancang oleh tenaga ahli fraksi. Karena minimnya keahlian dalam merancang peraturan daerah berakibat pada ketidakmampuan perancang dalam mendiskripsikan masalah sosial yang terjadi dikalangan masyarakat. Khususnya bagi peraturan daerah yang saat ini sedang dirancang dan dibahas oleh DPRD Kabupaten Bungo bersama Bupati, banyak menuai kritikan dan perbaikan karena dinilai tidak sesuai dengan masalah sosial.

Berdasarkan penuturan dari Kepala Bagian Hukum, menjelaskan bahwa perumusan masalah sosial dalam

membuat rancangan peraturan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut. (Agus Kunandar, 2017)

- a. Apa masalah sosial yang ada di tengah masyarakat;
- b. Siapa masyarakat yang perilakunya bermasalah seperti pemuda, kelompok pedagang, perkumpulan atau organisasi pemuda, dan lain sebagainya.
- c. Siapa aparat pelaksana yang perilakunya bermasalah;
- d. Analisa keuntungan dan kerugian atas penerapan perda;
- e. Tindakan apa yang diperlukan untuk mengatasi masalah sosial, sehingga dituangkan dalam peraturan daerah.

Dengan adanya perumusan masalah sosial tersebut, sebenarnya perancang Perda dapat dengan mudah memahami isi atau batang tubuh perda yang akan dirancang. Namun karena adanya keterbatasan dalam memahami *legal drafting* dalam proses membuat rancangan peraturan daerah Kabupaten Bungo berakibat pada lamanya dari proses perancangan Perda hingga pengesahan atau pengundangan dikarenakan akan banyak dilakukan revisi atau perbaikan bahkan diperlukan penelitian ulang kembali terhadap masalah sosial yang menjadi objek dalam peraturan daerah yang akan diberlakukan.

## **2. Pemahaman Teknik Menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang Masih Lemah**

Dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses membuat rancangan peraturan daerah, bukanlah hal



yang mudah bagi tim penyusun perda. Apalagi mengingat bahasa-bahasa yang dicantumkan pada pasal demi pasal merupakan bahasa yang memenuhi kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar, selain itu dalam penyusunan kalimat juga tidak boleh rancu. Bahasa dalam Peraturan Daerah merupakan bahasa yang jelas dan tegas. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan, penggunaan bahasa haruslah bahasa yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum (*ordinary person*), tidak hanya oleh pembuatnya, sarjana hukum, atau praktisi hukum saja.

Kemudian bagi perancang, hal yang wajib diketahui adalah teknik menyusun kerangka peraturan daerah, agar peraturan daerah yang dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan dan cepat di undangkan dalam lembaran daerah. Namun berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa adanya perancang peraturan perundang-undangan yang belum memahami teknik menyusun kerangka peraturan perundang-undangan, mulai dari judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, dan penjelasan serta lampiran (jika ada). Hal ini tentu saja menyebabkan lamanya proses pembahasan rancangan peraturan daerah yang sedang diajukan baik oleh DPRD maupun oleh Bupati.

Berdasarkan hasil temuan terhadap salah satu arsip Raperda tentang Pengelolaan Produk Unggulan Daerah yang telah diperbaiki dan sedang dalam pembahasan bahwa sebelumnya terjadi kesalahan dalam penempatan butir konsiderans yang seharusnya diawali

dengan kata “menimbang” namun dicantumkan dengan kata “mengingat”. Temuan tersebut membuktikan bahwa pemahaman dalam membuat Raperda belum difahami dengan baik oleh perancang peraturan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota DPRD Kabupaten Bungo yang menjelaskan bahwa: “Peraturan daerah ini sebelumnya mengalami keterbalikan dalam menempatkan butir-butir konsiderans, yaitu kata “mengingat dan menimbang” seharusnya “menimbang” terlebih dahulu baru kemudian “mengingat”, sehingga diperlukan perbaikan kembali baru kemudian dapat dilakukan pembahasan dalam rapat paripurna bersama Bupati.” (Almahfuz, 2017)

Berdasarkan temuan dan didukung oleh hasil wawancara tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa teknik dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah belum difahami betul oleh perancang perda yaitu tenaga ahli fraksi. Selain kesalahan dalam menempatkan butir konsiderans juga ditemukan teknik menyusun ketentuan umum yang tidak berurutan, seperti berikut:

Ketentuan Umum

#### **Pasal 1**

1. Daerah adalah Kabupaten Bungo.
2. Bupati adalah Bupati Bungo.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo.
4. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur

penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Seharusnya Ketentuan Umum yang benar dan berurutan pada Peraturan Daerah dapat dilihat sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Bungo.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Bupati adalah Bupati Bungo.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu tenaga ahli fraksi yang merancang Peraturan Daerah, yang menjelaskan bahwa: “Dalam mengaplikasikan *legal drafting* pada teknik penyusunan Raperda bukanlah hal yang mudah, banyak hal yang harus kami fahami baik teknik penyusunan mulai dari judul yang terdiri dari: pembukaan frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Jabatan Pembentuk Peraturan Daerah, butir konsiderans (menimbang, mengingat, memutuskan, menetapkan), dasar hukum, dan diktum. Kemudian batang tubuh/isi yang terdiri dari: ketentuan umum, Materi Pokok yang Diatur, Ketentuan Pidana (jika diperlukan), Ketentuan Peralihan (jika diperlukan), Ketentuan Penutup. Semua itu harus difahami dengan betul, tidak boleh ada satu kesalahan.”( Sodri Hamzah, 2017)

Dengan adanya temuan bahwa rancangan peraturan daerah yang tidak sesuai dengan teknik penyusunan

rancangan peraturan daerah sebagaimana mestinya, bahkan mengalami beberapa kali perbaikan sehingga menyebabkan lamanya proses pembahasan yang sering mengalami penundaan karena belum siapnya materi yang akan dibahas pada rapat paripurna dikarenakan adanya tenaga ahli yang belum memahami secara betul teknik penyusunan rancangan peraturan daerah. dengan demikian, maka perlu ditingkatkan pemahaman bagi tim penyusun raperda agar tidak tercipta perda yang berkualitas baik dari penyusunan tekniknya maupun penyusunan bahasanya.

### **3. Adanya Perda yang Tidak Dilengkapi dengan Naskah Akademik**

Telah diuraikan sebelumnya bahwa Menurut Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa “Naskah Akademik adalah naskah hasil pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang.

Kemudian didukung dengan teori dari tim penulis dari *Legal Drafting Legal Governance Support Program* bahwa *legal drafting* merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan.

Merujuk pada teori tersebut jelas bahwa dalam menyusun peraturan daerah harus ada keterangan atau isi naskah akademik.

Naskah akademik memiliki kedudukan tersendiri dalam undang-undang tersebut. Hal ini berimplikasi pada wajib adanya Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah. Namun dalam prakteknya naskah akademik masih bukan suatu kewajiban dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu tim ahli yang mengatakan bahwa naskah akademik dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo belum merupakan suatu kewajiban, dikarenakan dalam Peraturan Daerah yang telah disusun sudah disertai dengan penjelasan dan keterangan.” (Rahmat, 2017)

Hasil wawancara tersebut didukung dengan hasil pengamatan dan hasil temuan peneliti terhadap hampir semua Peraturan Daerah Kabupaten Bungo yang telah disahkan dan diundangkan tidak dicantumkan naskah akademik. Naskah akademik pada prinsipnya adalah naskah ilmiah yang disusun melalui serangkaian penelitian dan pengkajian hukum.

Naskah Akademik tidak lain adalah naskah petanggungjawaban akademik menyangkut alasan-alasan teoritis mengapa suatu Peraturan Daerah itu dibentuk. Di dalamnya terdapat gejala sosial kemasyarakatan yang akan dituangkan dan diatur dalam suatu naskah hukum tertulis dikemukakan secara akademis.

Peraturan daerah merupakan peraturan tertulis yang dibentuk dan ditetapkan oleh Bupati untuk mengatur tingkah laku manusia yang mengikat secara umum sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah 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. Dalam proses abstraksi inilah penyusunan Naskah Akademik dari suatu peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Sebab naskah akademik merupakan alasan-alasan, latar belakang, atau fakta tentang hal-hal yang mendorong sesuatu masalah atau urusan pemerintah daerah yang dipandang penting dan mendesak untuk diatur dalam sebuah peraturan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota DPRD yang menjelaskan bahwa:“Sebenarnya iya memang sangat penting dalam penyusunan peraturan daerah itu dicantumkan naskah akademik, dengan demikian akan jelas latar belakang masalah dan tujuan dibentuknya peraturan daerah. Namun selama ini perda yang tidak dicantumkan naskah

akademiknya tidak menjadi suatu permasalahan dan tidak menjadi alasan untuk tidak disahkan perda tersebut.”( Syaiful Acik Bilal, 2017)

Karena hasil penelitian dalam Naskah Akademik itulah yang menjadi data ataupun informasi yang melatarbelakangi apa urgensi para pembentuk peraturan daerah perlu membuatnya dan apakah peraturan daerah tersebut memang diperlukan oleh masyarakat. Sebagai suatu kajian yang bersifat akademik, tentu Naskah Akademik sesuai dengan prinsip-prinsip pengetahuan yakni: rasional, kritis, objektif, dan impersonal. Sehingga pertimbangan yang melatar belakanginya tentulah berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya.

Dengan tidak dicantumkannya naskah akademik dalam Raperda dan Perda Kabupaten Bungo, dapat disimpulkan bahwa *legal drafting* dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten Bungo belum diimplementasikan dengan baik.

4.3 Upaya yang dilakukan oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo untuk mengatasi hambatan mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah

Peraturan perundang-undangan bukanlah opini atau artikel akademis yang dibuat berdasarkan pendapat atau

teori semata, peraturan perundang-undangan merupakan dokumen hukum yang memiliki konsekuensi sanksi bagi pihak yang diatur. Peraturan perundang-undangan juga merupakan dokumen politik yang mengandung kepentingan dari berbagai pihak. Peraturan Daerah Kabupaten Bungo merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Bungo merupakan peraturan tertulis yang dibentuk dan ditetapkan oleh Bupati untuk mengatur tingkah laku manusia yang mengikat secara umum

Oleh karena itu, suatu peraturan daerah haruslah disusun dengan berpedoman pada legal drafting. Karena legal drafting merupakan petunjuk teknis penyusunan peraturan daerah, mulai dari proses penelitian terhadap masalah sosial yang terjadi dimasyarakat, kemudian teknik penyusunan mulai dari pembukaan, batang tubuh dan penutup.

Berdasarkan temuan penelitian bahwa adanya masalah dalam mengimplementasikan legal drafting pada proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo, maka perlu diajukan upaya atau solusi dari masalah yang sedang dihadapi tersebut, yaitu:

#### **1. Meningkatkan Sumber Daya Manusia Melalui Pendidikan dan Pelatihan Keahlian Merancang Peraturan Daerah**

Telah diuraikan bahwa bahasa dalam peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai

dengan kebutuhan hukum, baik dalam perumusan maupun cara penulisannya. Oleh karena itu diperlukan keahlian khusus bagi perancang peraturan daerah agar *out put* yang dihasilkan sesuai dengan yang diinginkan sehingga tidak perlu mengalami banyak perbaikan pada saat pembahasan dalam rapat paripurna.

Berdasarkan temuan bahwa kurangnya kemampuan sumber daya manusia dalam merancang peraturan daerah, maka peneliti menilai perlu diadakannya pendidikan dan pelatihan bagi perancang Peraturan Daerah. Hal ini sependapat dengan dengan hasil wawancara dari ketua DPRD Kabupaten Bungo yang mengatakan bahwa: "Memang kami sudah menjadwalkan bahwa adanya pendidikan dan pelatihan khusus bagi tim ahli untuk merancang peraturan daerah, setiap tahun tim ahli ini diberi pendidikan dan pelatihan agar dapat membantu tugas DPRD dengan baik." (Ria Mayang Sari, 2017)

Dengan adanya pendidikan dan pelatihan keahlian dalam merancang peraturan daerah, maka diharapkan suatu perda yang dihasilkan memang benar-benar berkualitas mulai dari penyusunan pembukaan yaitu frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan tim pembentuk peraturan daerah, menyusun butir konsiderans, menyusun dasar hukum dan diktum. Kemudian menyusun kata-kata dalam batang tubuh atau isi peraturan daerah yang terdiri dari ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika ada), dan ketentuan penutup yang terdiri dari

penjelasan dan lampiran (jika diperlukan).

Selain itu, dalam menyusun peraturan daerah, tim perancang perancang dituntut juga untuk memahami dengan betul penggunaan tanda baca, seperti koma, titik, titik dua, titik koma dan tanda baca lainnya. Berdasarkan keterangan yang peneliti dapatkan dari salah satu tim ahli bahwa dalam pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan keahlian dalam merancang suatu peraturan daerah, menurut Sukamto Sutoto ada beberapa pengetahuan dan keterampilan yang harus diketahui antara lain adalah (Sukamto Sutoto, 2017)

1. Mengetahui teori peraturan daerah
2. Mengetahui proses pembuatan peraturan daerah (perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan)
3. Mengetahui hal-hal khusus, yaitu pendelegasian wewenang, penyidikan, pencabutan, dan perubahan;
4. Mengetahui hal-hal umum yaitu naskah akademik, penyebarluasan, dan penggunaan bahasa.

Dari hasil wawancara tersebut dapat diuraikan bahwa yang dimaksud dengan mengetahui teori peraturan daerah adalah memahami dasar-dasar penyusunan peraturan daerah yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta materi muatan peraturan perundang-undangan.

Seperti yang telah dijelaskan pada kerangka teori bahwa Asas-asas pembentukan peraturan perundang-

undangan meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan efektivitas dan efisiensi kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Sementara, hirarki peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi sampai terendah adalah UUD Tahun 1945, TAP MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Mengetahui hierarki ini sangat penting bagi perancang peraturan daerah, ini berfungsi untuk menghindarkan peraturan daerah yang disusun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.”(Hartati, 2017)

Materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Setiap jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki tersebut di atas memiliki muatan masing-masing sesuai dengan porsinya.

Kemudian, pendidikan dan pelatihan selanjutnya dalam perancang peraturan daerah adalah materi mengetahui proses pembuatan peraturan daerah, yaitu perencanaan. Perencanaan merupakan tahap awal dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Dalam perencanaan diinventarisasi masalah yang ingin diselesaikan beserta latar belakang dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan. Masalah yang ingin diselesaikan setelah melalui

pengkajian dan penyesuaian, dituangkan dalam naskah akademik. Sebagaimana yang disampaikan Hartati yaitu: “Sebelum membuat rancangan peraturan daerah, terlebih dahulu dituntut untuk memahami gejala dan masalah sosial yang terjadi dikalangan masyarakat dengan cara melalui penelitian. Kemudian hasil kajian penelitian inilah yang kemudian dijadikan naskah akademik, yaitu latar belakang disusunnya sebuah peraturan daerah.”(Hartati, 2017)

Selanjutnya perancang peraturan daerah perlu mendapatkan materi teknik penyusunan peraturan daerah, yakni pengetahuan mengenai tata cara pembuatan judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan, dan lampiran. Kemudian pengetahuan tentang pembahasan, bahwa pembahasan peraturan daerah merupakan pembicaraan mengenai substansi peraturan daerah diantara pihak terkait yaitu DPRD dan Bupati yang dibahas dalam rapat paripurna.

Untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang baik, selain hal-hal tersebut di atas perlu juga diketahui hal-hal khusus, seperti tata cara pendelegasian wewenang, pengaturan penyidikan, pencabutan, dan perubahan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan yang peneliti dapatkan dari Kepala Bagian Hukum bahwa: “ Dalam pendelegasian kewenangan harus menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangan yang didelegasikan. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi



dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Undang-undang dapat mendelegasikan kewenangan pengaturan pada peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah dapat mendelegasikan pada peraturan presiden dan seterusnya. Pendelegasian kewenangan juga dapat dilakukan dari suatu undang-undang kepada undang-undang yang lain, dari suatu peraturan daerah kepada peraturan daerah yang lain.”( Agus Kusnandar, 2017)

Selanjutnya pengetahuan mengenai bagaimana membuat ketentuan penyidikan diperlukan ketika akan menyusun undang-undang dan peraturan daerah yang mengatur mengenai sanksi pidana. Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik PNS kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, atau instansi tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang dan peraturan daerah.

Kemudian, mengenai pencabutan peraturan daerah seperti yang dijelaskan Ketua DPRD Kabupaten Bungo berikut:“Apabila ada peraturan daerah lama yang tidak diperlukan lagi atau sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan perlu diganti dengan peraturan daerah yang baru, maka peraturan daerah yang baru harus secara tegas mencabut peraturan daerah yang tidak diperlukan itu. Jika materi dalam peraturan daerah yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam peraturan daerah yang lama, maka di dalam peraturan daerah

yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh peraturan perundang-undangan yang lama.”( Ulva Novrizi, 2017)

Pengetahuan mengenai perubahan peraturan daerah dijelaskan oleh Ketua DPRD yang mengatakan bahwa:“Perubahan pada peraturan daerah dapat dilakukan dengan cara menyisip atau menambah materi ke dalam peraturan perundang-undangan atau menghapus atau mengganti sebagian materi peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat, kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.” (Ria Mayang Sari, 2017)

Mengetahui hal-hal umum dalam penyusunan peraturan daerah merupakan materi yang tidak kalah penting dari materi-materi yang telah diuraikan sebelumnya. Dalam hal-hal umum pengetahuan yang harus difahami oleh perancang peraturan daerah adalah naskah akademik, peyebanluasan dan penggunaan bahasa.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Sementara penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi

dan/atau memperoleh masukan masyarakat. Setelah peraturan daerah ditetapkan, biasanya disebarluaskan baik dengan fotokopi salinan peraturan perundang-undangan instansi terkait maupun melalui *website* ke masyarakat.

Terakhir pengetahuan tentang menggunakan bahasa bahwa dalam menyusun peraturan daerah, penggunaan bahasa amatlah penting. Apabila bahasa yang digunakan dalam peraturan daerah dapat dimengerti oleh masyarakat, maka dapat diharapkan peraturan daerah akan dapat dilaksanakan. Namun sebaliknya, apabila bahasa tidak dapat dimengerti maka akan sulit mengharapakan tujuan dari peraturan daerah akan tercapai.

## **2. Meningkatkan Kemampuan Teknik Menyusun Rancangan Peraturan Daerah**

Telah diuraikan sebelumnya minimnya kemampuan sumber daya manusia yang ahli dalam bidang merancang peraturan daerah pada sekretariat DPRD Kabupaten Bungo berimbas pada tidak berkualitaskannya Raperda yang dihasilkan, dan berimbas pada lamanya proses pengesahan suatu peraturan daerah dikarenakan harus melewati berulang kali perbaikan baik pada sebagian maupun keseluruhan rancangan peraturan daerah. Minimnya sumber daya manusia yang ahli dalam menyusun rancangan peraturan daerah berimbas pada kurangnya pengetahuan teknik menyusun rancangan peraturan daerah, dan kurang berkualitaskannya teknik penyusunan perda yang dihasilkan. Apalagi ditemukan bahwa adanya

kesalahan dalam teknik mencantumkan butir konsiderans.

Oleh karena itu tepatlah pendidikan dan pelatihan khusus mengenai penyusunan Raperda diberikan kepada tim penyusun rancangan peraturan daerah yang kemudian diharapkan dapat meningkatkan kemampuan teknik menyusun peraturan daerah. Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa teknik menyusun peraturan daerah meliputi pengetahuan mengenai tata cara pembuatan judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan, dan lampiran.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu tim ahli yang menjelaskan bahwa: “Secara teori merancang peraturan daerah itu terlihat mudah, namun dalam prakteknya tidak semudah yang kita lihat dalam teori. Apalagi menyusun pasal demi pasal dalam batang tubuh yang meliputi ketentuan umum yang harus disusun secara berurutan, terkadang kita timbul kehilafan dalam mencantumkan ketentuan umum tersebut, misalnya perda tentang Retribusi, maka ketentuan umumnya terdiri dari Daerah, Pemerintah Daerah, Bupati, DPRD, Dinas Daerah dan seterusnya.” (Zulfanety, 2017)

Kesulitan yang dihadapi dalam merancang peraturan daerah tersebut dapat diatasi dengan banyak berlatih dan terus berusaha agar menghasilkan peraturan yang benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dipatuhi oleh kelompok yang menjadi sasaran dari diberlakukannya suatu peraturan daerah.

Menurut keterangan yang peneliti dapatkan, tingkatan tersulit dalam menyusun peraturan daerah terdapat pada materi pokok. Karena pasal demi pasal pada materi pokok inilah yang menjadi sorotan dan menuai banyak interupsi saat pembasahan pada rapat paripurna. Dalam materi pokok diatur hal-hal yang menyangkut suatu permasalahan.

Oleh karena itu, dalam menyusun materi pokok ini perancang peraturan daerah benar-benar harus meningkatkan kemampuan, konsentersasi dalam menyusun kata demi kata, karena satu kesalahan dalam menyusun sebuah kalimat bisa ditafsirkan secara berbeda yang menimbulkan banyak pendapat pada saat pembahasan.

Kemampuan mengimplementasikan *legal drafting* dalam menyusun sebuah peraturan daerah diharapkan akan mampu menciptakan produk hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, kepentingan pemerintahan ke depan dan terwujudnya sistem hukum yang baik dan pada akhirnya mampu menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Tanpa pengetahuan tentang kemampuan teknik menyusun peraturan daerah yang cukup, pembentuk peraturan daerah dikhawatirkan akan mengalami banyak kesulitan dan hambatan untuk merancang peraturan yang sesuai dengan asas-asas hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum yang dihasilkanpun akan kurang melindungi hak-hak masyarakat tetapi malah represif dan menghisap hak-hak rakyat.

Meskipun pendidikan tim ahli rata-rata adalah pasca sarjana, namun pembelajaran S2 tentunya tidak terfokus pada pembentukan perundang-undangan saja karena yang dipelajari adalah hukum pada umumnya dan pembentukan peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu mata kuliah yang diajarkan 2 sampai dengan 4 sks. Sementara itu pendidikan kediklatan yang khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan waktunya cukup singkat berkisar 3 hari.

Oleh karena itu perancang peraturan daerah hendaknya mendesak diperlukan sebuah pendidikan profesional yang berorientasi pada peningkatan kemampuan pembentukan peraturan daerah. Pendidikan tersebut khusus bagi orang yang berkecimpung dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yakni anggota DPRD bersama tim ahli dan tenaga ahli fraksi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu tim ahli yang mengatakan bahwa:“Iya memang di akui bahwa pengetahuan yang kami dapatkan dalam membuat suatu peraturan daerah masih sangat minim, walaupun pendidikan sudah S2. Oleh karena itu kami memang memerlukan pendidikan professional khusus membahas tentang teknik penyusunan peraturan daerah.”( Taufik Yahya, 2017)

Urgensi pendidikan profesional tersebut adalah sebagai wahana untuk memahami paradigma pembentukan peraturan daerah yang responsif, Ilmu perundang-undangan, dasar-dasar

konstitusional, jenis, fungsi dan materi muatan, serta teknik pembentukan peraturan daerah. Diharapkan, setelah peserta menempuh pendidikan profesional tersebut maka terampil menyusun dan mampu menganalisis rancangan peraturan perundang-undangan serta semakin memahami teori perundang-undangan dari sisi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, untuk meningkatkan kemampuan dalam menyusun peraturan daerah, maka perancang hendaklah memperbanyak praktek dan belajar di luar pelatihan-pelatihan khusus yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

### **3. Mencantumkan Naskah Akademik**

Naskah Akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan daerah. Seperti yang peneliti uraikan sebelumnya bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan daerah.

Dengan demikian, Naskah Akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah yang dikaji secara teoritis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita

sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya.

Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan daerah yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat.

Dengan demikian Naskah Akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan daerah karena di dalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur.

Oleh karena itu, dalam merancang peraturan daerah selanjutnya maka diharapkan kepada tim penyusun peraturan daerah agar memasukkan naskah akademik. Selain itu, juga diharapkan kepada seluruh anggota DPRD Kabupaten Bungo agar partisipasif dalam mengkritisi peraturan daerah yang tidak mempunyai naskah akademik, meyarankan bahwa naskah akademik adalah suatu kewajiban amanat dari peraturan perundang-undangan seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan salah satu tim ahli yang menjelaskan bahwa:

“Pentingnya Naskah Akademik ini dilatarbelakangi oleh dua alasan, yaitu alasan substantif dan alasan teknis. Alasan substantif dimaksudkan untuk memperoleh rancangan peraturan daerah baik, aplikatif, dan futuristik. Sedangkan alasan teknisnya dimaksudkan untuk membatasi daftar prioritas yang terlalu banyak namun tidak didukung dengan dokumen yang memadai.”( Rahmat, 2017)

Dari hasil wawancara tersebut, membuktikan bahwa pada dasarnya tim ahli DPRD Kabupaten Bungo sebagai perancang peraturan daerah, sangat memahami bahwa naskah akademik sangat penting dimasukkan dalam rancangan peraturan daerah, namun karena dalam rancangan peraturan daerah keberadaan naskah akademik belum merupakan suatu kewajiban, entah itu dikarenakan lemahnya pemahaman dari DPRD atau dikarenakan selama ini tidak dipermasalahkan.

Besar harapan agar kedepannya setiap peraturan daerah yang diajukan sudah dicantumkan naskah akademik, selain berisi tentang tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, juga berfungsi untuk mengurangi perdebatan dan pembahasan dalam pembahasan raperda pada rapat paripurna dapat. Pembahasan akan menjadi lebih efisien karena seringkali perdebatan terhadap masalah yang ada dalam pembahasan Raperda sesungguhnya telah dijawab dalam Naskah Akademik.

Oleh karena itu Sekretaris DPRD Kabupaten Bungo berpendapat bahwa:“Kedepannya kita akan usahakan mengkoordinasikan kepada tim ahli agar memasukkan naskah akademik ke dalam rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh DPRD dan mengkoordinasikan dengan Bupati untuk Rancangan Peraturan Daerah yang di ajukan oleh Pemda, agar tujuan terciptanya tertib hukum yang sesuai dengan permasalahan sosial dan tujuan dibentuknya perturan daerah tersebut jelas dasar pembentukannya.”<sup>1</sup>

Selain itu, dalam konteks otonomi daerah, amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah daerah juga menentukan keleluasaan yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Disinilah dibutuhkan kearifan bersama antara Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah

---

<sup>1</sup>Hasil Wawancara dengan Ibu Ulva Novrizia Sekretaris DPRD Kabupaten Bungo, Tanggal 23 April 2017.

dengan menyusun naskah akademik sebelum merancang peraturan daerah. Hambatan yuridis dengan tidak adanya dasar hukum yang mengharuskan pembuatan Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, bukanlah dasar penghalang untuk dibuatnya Naskah Akademik tersebut.

## V. Penutup

### 5.1 Kesimpulan

1. Implementasi *legal drafting* dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Bungo yaitu: (1). Perencanaan Peraturan Daerah (2). Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (3). Pengesahan dan Penetapan (4). Pengudangan.
2. Hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo dalam mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota yaitu: (1). Keterbatasan sumber daya manusia yang mempunyai keahlian dalam perancangan peraturan daerah (2). Pemahaman teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang masih lemah (3). Perda tidak dilengkapi dengan Naskah Akademik.
3. Upaya yang dilakukan oleh sekretariat DPRD Kabupaten Bungo untuk mengatasi hambatan mengimplementasikan *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah yaitu: (1) Meningkatkan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan keahlian merancang Peraturan Daerah (2).

Meningkatkan kemampuan teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah. (3). Mencantumkan Naskah Akademik.

### 5.2 Saran-saran

1. DPRD Kabupaten Bungo sebaiknya mengutuskan tim lain untuk merancang peraturan daerah, mengingat tim ahli yang ditunjuk merupakan orang-orang yang mempunyai kesibukan luar biasa, seperti dosen, PNS, dan lain sebagainya sehingga tidak terfokus dalam merancang peraturan daerah.
2. DPRD Kabupaten Bungo mengadakan pendidikan dan pelatihan legal drafting bagi perancang Peraturan Daerah. Dengan adanya pendidikan dan pelatihan yang diadakan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan SDM dalam membentuk peraturan daerah sehingga dapat menghasilkan produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan masyarakat.
3. DPRD Kabupaten Bungo harus memerintahkan kepada tim penyusun rancangan peraturan daerah agar mencantumkan naskah akademik.

### Daftar Pustaka

#### Buku-Buku

- Abdul Wahab Solichin, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang, Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008.



- Author, *Legal Governance Support Program (LGSP) Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan Untuk DPRD (Seri Penguatan Legislatif)*, Jakarta, 2007.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UU 1945*, Jakarta, Pustakan Sinar Harapan, 1994.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH-UII Press, 2002.
- Djama'an Satori dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2013.
- Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting*, Jakarta, Danendra, 2011.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung, Alumni, 2008.
- , *Kajian Atas Peraturan Daerah Daalm Perspektif Hukum Pemerintahan Daerah dan Hukum Perundang-undangan*, Bandung, Alumni, 2002.
- Inu Kencana Syafi'ie, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, 2009.
- Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2011.
- Kansil, *Sistim Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, 2008.
- Mukhtar, *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*, GP Press Group. Jakarta, 2013.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta Bandung, 2012.
- Suharmi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta, Rineka Cipta, 1998.
- Taliziduhu Ndraha, *Kybernology Ilmu Pemerintahan Baru*, Jilid Dua, Jakarta, Rineka Cipta, 2003.
- Peraturan Perundangan  
Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintah Daerah*.  
Tap MPRS NO. XX/MPRS/1996 *tentang Memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia*.  
Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 *tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.  
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2015 *tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo*.  
Peraturan Kabupaten Bungo No 54 Tahun 2016 *tentang Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi, Serta Bagan Struktur Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bungo*.  
Keputusan Bupati Bungo No 8 Tahun 2014 *tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD*.