

**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK SESUAI KETENTUAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Oleh:

Meri Yarni¹

ABSTRAK

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Idealnya keberadaan perda berbanding lurus dari sisi kuantitas dan kualitas. Namun, realitanya saat ini tidak sedikit perda yang kualitasnya masih sangat jauh untuk dapat dikatakan baik atau sering diistilahkan dengan “perda bermasalah” Hasil penelitian Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan dari 709 perda yang diteliti, sebesar 85,2% merupakan perda bermasalah dan hanya 14,8% yang tidak bermasalah.² Dari sisi anggaran perda yang bermasalah juga menimbulkan kerugian, mengingat jumlahnya sangat banyak. Laporan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan menunjukkan perda bermasalah menimbulkan kerugian dari sisi biaya penelitian. Pembentukan perda membutuhkan tidak kurang Rp.300.000.000.- (tiga ratus juta rupiah). Dengan adanya 3.000 lebih perda yang dibatalkan berarti Rp.900.000.000.000,- (sembilan ratus miliar rupiah) dana menjadi mubazir, belum lagi biaya untuk membuat perda yang menggantikan perda yang telah dibatalkan tersebut.³

Permasalahan dapat ditanggulangi dengan melakukan pengkajian dan penelitian ilmiah secara mendalam, sehingga hasil kajian tersebut menunjukkan apakah diperlukan pembentukan perda dan jika perlu pengaturan yang bagaimanakah idealnya diatur dalam perda itu sendiri. Kajian inilah yang kemudian dalam perkembangannya dikenal dengan Naskah Akademis (selanjutnya disebut NA).

Kaca Kunci: Pembentukan, Peraturan Daerah, Naskah Akademik.

¹ Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fak. Hukum Univ. Jambi.

²Fachry Ali dan Kalla, “Tepat Redam Tuntutan Reposisi”, dalam: Jazim Hamidi (ed), *Optik Hukum Bermasalah: Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011, hlm. 127-128.

³Depkumham, “Laporan RAKERNIS 2009”, 2009,
<<http://www.djpp.depdukum.go.id/files/laporan/2009/laporanrakernis2009.pdf>> [30/02/2012].

A. Urgensi Penyusunan Naskah Akademis dalam Pembentukan Perda.

Indonesia sebagai salah satu negara yang dekat dengan sistem hukum *civil law*, tentunya menggunakan hukum tertulis atau yang lebih dikenal dengan istilah “peraturan perundang-undangan” sebagai instrumen utama. Peraturan perundang-undangan dapat diartikan setiap keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan mengikat umum (mencakup undang-undang dalam arti formal maupun material).⁴

Peraturan perundang-undangan secara substansi akan bermakna bila ada tujuan yang hendak dicapai, yakni selain memberikan kepastian juga memberikan kemanfaatan, keadilan, kebaikan, kenyamanan dan mencerminkan kehendak rakyat.⁵ Sebagai sumber hukum utama, peraturan perundang-undangan digunakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat dan daerah. Di daerah, peraturan daerah (selanjutnya disebut perda) menjadi salah satu instrumen terpenting dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) berbunyi “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dari ketentuan ini, setiap pemerintah daerah (selanjutnya disebut Pemda), baik tingkat provinsi, kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya diberikan keleluasaan membentuk perda. Pada dasarnya perda adalah instrumen hukum Pemda dalam melaksanakan kebijakan Pemerintah Pusat dan kebijakan Pemda itu sendiri. Perda berfungsi untuk menyelenggarakan otonomi daerah, tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atas nya.⁶ Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi. Selain itu, perda diharapkan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah. Dilihat dari fungsinya, perda memiliki fungsi penting untuk mewujudkan kesejahteraan di daerah. Jika seluruh daerah sejahtera maka dapat

⁴I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008, hlm. 69.

dipastikan cita-cita dan tujuan negara Indonesia secara keseluruhan akan tercapai secara otomatis pula.

Idealnya keberadaan perda berbanding lurus dari sisi kuantitas dan kualitas. Namun, realitanya saat ini **tidak sedikit perda** yang kualitasnya masih sangat jauh untuk dapat dikatakan baik atau sering diistilahkan dengan “**perda bermasalah**”. Perda dikatakan bermasalah manakala *pertama*, perda bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum; *kedua*, dalam pelaksanaannya tidak berlaku efektif ditengah masyarakat; *ketiga*, mendapatkan penolakan dari masyarakat baik karena dianggap tidak berpihak kepada masyarakat; *keempat*, perda tidak mendukung upaya menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif di daerah.

Berbagai penelitian selama ini menunjukkan terdapat banyak perda yang bermasalah. Hasil penelitian Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menunjukkan dari 709 perda yang diteliti, sebesar 85,2% merupakan perda bermasalah dan hanya 14,8% yang tidak bermasalah.⁷ Selain itu, dari hasil kajian Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Tahun 2010 ditemukan 369 Perda Pajak dan Retribusi bermasalah yang harus dihentikan pelaksanaannya, direvisi, atau dicabut. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menjelaskan bahwa Kemendagri telah membatalkan 1.878 Perda Pajak dan Retribusi sejak Tahun 2002 hingga 2009.⁸

Pengamat Kebijakan Publik Universitas Airlangga Gitadi Tegas Supramudyo mengomentari banyaknya perda yang dibatalkan Kemendagri, dengan mengatakan:

“Pemda biasanya mereka asal sikat saja tanpa memikirkan risiko ekonomi, politik, sosial, dan hukum, dan ini terjadi hampir di seluruh daerah,” hal ini terjadi karena Pemda hanya mengejar PAD dan legal drafting yang buruk. Dalam hal mengejar PAD, para penyusun biasanya tidak melakukan kajian terlebih dulu mengenai dampak dari perda yang akan mereka buat. Untuk legal drafting, sangat

⁷Fachry Ali dan Kalla, “Tepat Redam Tuntutan Reposisi”, dalam: Jazim Hamidi (ed), *Optik Hukum Bermasalah: Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011, hlm. 127-128.

⁸Kementerian Dalam Negeri, “Mendagri Temukan Perda 369 Perda bermasalah2011”, 2011, <[{ 157 }](http://www.depdagri.go.id/news/2011/01/18/mendagri-temukan-369-perda-bermasalah>[30/04/2010].</p></div><div data-bbox=)

ironis karena ada anggaran tapi Pemda tidak mau merekrut tenaga ahli”.⁹

Dari sisi anggaran perda yang bermasalah juga menimbulkan kerugian, mengingat jumlahnya sangat banyak. Laporan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan menunjukkan perda bermasalah menimbulkan kerugian dari sisi biaya penelitian. Pembentukan perda membutuhkan tidak kurang Rp.300.000.000.- (tiga ratus juta rupiah). Dengan adanya 3.000 lebih perda yang dibatalkan berarti Rp.900.000.000.000,- (sembilan ratus miliar rupiah) dana menjadi mubazir, belum lagi biaya untuk membuat perda yang menggantikan perda yang telah dibatalkan tersebut.¹⁰

Permasalahan tersebut sebenarnya dapat ditanggulangi dengan melakukan pengkajian dan penelitian ilmiah secara mendalam, sehingga hasil kajian tersebut menunjukkan apakah diperlukan pembentukan perda dan jika perlu pengaturan yang bagaimanakah idealnya diatur dalam perda itu sendiri. Kajian dan penelitian inilah yang kemudian dalam perkembangannya dikenal dengan Naskah Akademis (selanjutnya disebut NA).¹¹

I Gde Pantja Astawa berpendapat NA sangat penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan ketika dihadapkan pada problematika peraturan perundang-undangan selama ini yang selalu dinilai tidak responsif, tidak egaliter, tidak futuristik dan secara umum tidak berkualitas.¹² Menurutnya, solusi terhadap persoalan ini adalah dengan melakukan riset ilmiah. Melalui NA, setiap RUU dan Raperda yang mendapat sentuhan ilmiah yang *output*-nya dapat menghasilkan UU dan perda yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation* (peraturan perundang-undangan yang baik).¹³

⁹ Metrotv news, “Banyak Perda dibuat Tanpa Perencanaan Matang”, 2012, <<http://metrotvnews.com/read/news/2012/01/09/77922/Banyak-Perda-Dibuat-Tanpa-Perencanaan-Matang/6>> [1/04/2012].

¹⁰ Depkumham, “Laporan RAKERNIS 2009”, 2009, <<http://www.djpp.depdukham.go.id/files/laporan/2009/laporanrakernis2009.pdf>> [30/02/2012].

¹¹ M. RokenFadly MK, *Sifat Hukum dan Implementasi Penyusunan Naskah Akademis berdasarkan Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2013, hlm. 6.

¹² I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan ...*, Op.cit., hlm. 109.

¹³ *Idem*, hlm. 110.

Pada tahap penyusunan NA itulah dasar-dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis mendapatkan pengkajian secara mendalam. Bila diperlukan, sebelum penyusunan NA dilakukan, didahului dengan penelitian-penelitian dan pengkajian-pengkajian secara ilmiah. Karena itu, pada tahap penyusunan NA disusun dasar-dasar, alasan-alasan, pertimbangan-pertimbangan yang tidak semata-mata politik (misalnya sebagai realisasi janji atau program pemenang pemilihan umum), tapi juga pertimbangan yuridis, sosiologis, ekonomis, sosial, budaya, filosofis dan sebagainya. Ke dalam NA juga dapat dipertimbangkan *manfaat* atau *akibat-akibat yang akan timbul*, seperti beban keuangan negara dan sebagainya.

Jazim Hamidi mengemukakan NA memiliki urgensi yang sangat penting dalam pembentukan perda. yakni:

“Urgensi NA adalah menjadi tolak ukur ilmiah yaitu 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 perda. NA akan memberikan arah kepada pemangku perancangan (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapatkan informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sementara, NA akan berfungsi sebagai acuan bagi perancang untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dengan bahasa perda yang jelas, tegas, tidak multi tafsir. Sehingga mewujudkan keberlakuan suatu perda secara holistik di masyarakat sehingga mewujudkan cita hukum Indonesia sebagai negara hukum dimana masyarakatnya hidup berdasarkan hukum sehingga mewujudkan kemerdekaan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.¹⁴

Di samping urgensi di atas, masih terdapat 4 (empat) urgensi NA lainnya, yaitu **1).** NA sebagai media harmonisasi dan sinkronisasi pertemuan konsep hukum negara (*state law*) dan hukum yang hidup dalam masyarakat, **2).** NA sebagai media nyata partisipasi masyarakat untuk mewujudkan penerimaan dan keberlakuan hukum, **3).** NA sebagai rekomendasi hasil pemikiran ilmiah yang

¹⁴Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik,*Legislative Drafting*, Yogyakarta: Total Media, 2011, hlm. 179-180.

sistematik dan komprehensif tentang substansi Raperda, 4). NA sebagai dokumen kebijakan kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan suatu perda.¹⁵

NA juga mengkaji berbagai aspek berkenaan dengan dasar-dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dasar yuridis, sosiologis, filosofis dan teknik perancangan) serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (AAPPP). AAPPP memiliki dua fungsi utama, yaitu:

1. Sebagai pedoman pembentukan;

Fungsi pertama meletakan AAPPP sebagai pondasi atau dasar untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Kata “baik” di sini maksudnya dilihat dari aspek formil maupun aspek materiil.

2. Sebagai dasar pengujian.

Fungsi kedua meletakan AAPPP sebagai acuan atau dasar untuk menguji peraturan perundang-undangan, karena peraturan perundang-undangan yang baik tadi dapat dilihat dari aspek formil dan materiil maka pengujinya dapat pula dilakukan terhadap aspek formil dan materiil suatu peraturan perundang-undangan.¹⁶

Dengan demikian, penyusunan NA diharapkan dapat menghasilkan perda yang sesuai dengan AAPPP serta mampu bertahan jika terjadi pengujian terhadap perda baik dari aspek formil dan materiil perda.¹⁷

Dari berbagai uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan NA dalam pembentukan perda menjadi sangat penting dan urgent untuk menghasilkan perda yang baik dan berkualitas. Agar dapat menghasilkan perda yang demikian maka NA sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi Raperda harus baik dan berkualitas pula. Dapat diperkirakan jika NA sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi Raperda ternyata tidak baik dan berkualitas, tentunya NA yang demikian akan berpengaruh terhadap kualitas Raperda dan perda yang dihasilkan. Oleh karenanya penting untuk diketahui upaya-upaya atau kriteria NA yang baik dan berkualitas tersebut. Untuk keperluan itu maka aspek-aspek berkenaan dengan persoalan tersebut akan diuraikan pada bagian selanjutnya dalam makalah ini.

¹⁵Idem, hlm. 117-132.

¹⁶M. RokenFadly MK, *Op.*, cit, hlm. 51.

¹⁷Ibid.

B. Dasar Hukum Penyusunan NA dalam Pembentukan Perda.

Penyusunan NA dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesungguhnya telah lama dikenal. Hal ini dapat terlihat dari hasil kajian Moh Hasan Wargakusumah menjelaskan setidak-tidaknya terdapat 6 (enam) istilah dalam kurun waktu 1976-1987, yaitu sebagai berikut:

- 1) Naskah Rancangan Undang-Undang;
- 2) Naskah Ilmiah Rancangan Undang-Undang;
- 3) Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang;
- 4) Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-Undangan;
- 5) Academic Draft Penyusunan Ilmiah mengenai persiapan peraturan perundang-undangan;
- 6) Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan.¹⁸

Dalam berbagai literatur ilmu perundang-undangan ditemukan pengertian NA. Misalnya, Aan Eko Widiarto sebagai akademisi sekaligus praktisi dalam bidang *legislative drafting* mendefinisikan NA sebagai konsepsi pengaturan masalah (obyek perundang-undangan) secara teoritis dan sosiologis.¹⁹ Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, Naskah Rancangan Akademis Undang-Undang adalah naskah yang disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, objektif, dan impersonal.²⁰

Dalam perkembangannya pengertian dan pengaturan NA diakomodir dalam peraturan perundang-undangan saat ini, antara lain: 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UUPPP) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri Nomor 53 Tahun 2011). Pengertian NA dapat terlihat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (11) UU PPP, berbunyi:

¹⁸Moh. Hasan Wargakusumah, “Proses Penyusunan Naskah Akademis dikaitkan dengan Inpres Nomor 15 Tahun 1970”, *Majalah Hukum Nasional (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman)*, No 2, hlm. 98.

¹⁹Mahendra Putra Kurnia (et.al), *Pedoman NA Perda Partisipatif Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik (Cetakan Pertama)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media (KTM), 2007, hlm. 30.

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 225.

“Naskah Akademik adalah 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 Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Pengertian NA dapat juga diatur dalam Pasal 1 angka (15) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011, berbunyi:

“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Keberadaan NA dalam pembentukan perda diatur dalam Pasal 56 ayat (2) UU PPP, yang berbunyi:

“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”.

Di samping itu UU PPP dan Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 juga mengatur secara komprehensif berbagai aspek penyusunan NA, salah satunya sistematika NA. Adapun sistematika NA sebagai berikut²¹:

JUDUL.

KATA PENGANTAR.

DAFTAR ISI.

BAB I PENDAHULUAN.

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA.

BAB VI PENUTUP.

²¹ Lampiran I UU PPP dan Lampiran II Permendagri Nomor 53 Tahun 2012.

DAFTAR PUSTAKA.

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

C. Waktu Penyusunan NA pada Tahapan pembentukan Perda berdasarkan Sistem Perundang-undangan di Indonesia.

Penyusunan NA berkaitan erat dengan pembentukan perda maka perlu diketahui dahulu tahapan-tahapan pembentukan perda. Secara umum proses pembentukan perda terdiri atas tiga tahapan²², yaitu (1) perencanaan, (2) penyusunan perda (persiapan penyusunan), (3) pembahasan dan penetapan perda. Jika diamati penyusunan NA berada pada tahapan kedua yakni tahap penyusunan, hal ini diketahui sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 17 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.²³

D. Penyusunan NA yang baik dan berkualitas.

Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, agar dapat menghasilkan perda yang demikian maka NA sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi Raperda harus baik dan berkualitas pula. Dapat diperkirakan jika NA sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi Raperda ternyata tidak baik dan berkualitas, tentunya NA yang demikian akan berpengaruh terhadap kualitas Raperda dan perda yang dihasilkan. Oleh karenanya penting untuk diketahui upaya-upaya atau kriteria NA yang baik dan berkualitas tersebut. Pada bagian ini akan diuraikan kriteria atau persyaratan penyusunan NA dapat digolongkan sebagai NA yang baik dan berkualitas.

Penyusunan NA yang baik dan berkualitas adalah penyusunan NA yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan teori pembentukan peraturan

²² Tahapan-tahapan ini diatur sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (1) hingga Pasal 40 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

²³ Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.²³

perundang-undangan.²⁴ Frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan” memiliki 2 (dua) makna, yaitu (1) materi muatan dan format NA sesuai dengan maksud dan tujuan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan²⁵ (selanjutnya disebut syarat materiil NA); (2) prosedur, tatacara penyusunan NA dan penggunaan NA sesuai dengan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut syarat formal NA). Dengan berpijak dari makna frasa “sesuai dengan peraturan perundang-undangan” maka NA yang baik adalah NA yang memenuhi syarat materiil dan formil penyusunan NA.²⁶ Syarat tersebut berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

a) Syarat Materiil Naskah Akademik.

Dalam pandangan Peneliti sesungguhnya syarat materiil NA dimuat pada Lampiran I UU PPP dan Lampiran II Permendagri Nomor 53 Tahun 2011. Mengacu pada kedua peraturan tersebut maka syarat materiil bertalian dengan **materi muatan** dan **format NA**.²⁷ Untuk dapat dikatakan baik, materi muatan NA sedikitnya memuat:

- 1) Permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Raperda sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperda.
- 4) Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Raperda.
- 5) Kajian teoritis (asas dan prinsip yang terkait dengan penyusunan norma) dan praktik empiris (kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat dan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam UU atau perda terhadap aspek

²⁴ M. RokenFadly MK,*Op., cit*, hlm. 37-38.

²⁵ Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud di sini khususnya yaitu UU PPP dan Permendagri Nomor 53 tahun 2011.

²⁶ M. RokenFadly MK,*Loc, cit.*

²⁷ *Ibid.*

kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Di samping berkenaan dengan materi muatan, syarat materiil NA berkaitan dengan format yang telah ditentukan pada Lampiran I UU PPP yakni terdiri atas judul, kata pengantar, daftar isi, 4 (empat) bab, daftar pustaka dan lampiran.

b) Syarat formal Naskah Akademik.

Syarat formal tidak hanya berfokus pada teknik atau tatacara penyusunan NA semata, melainkan meliputi pula prosedur penyusunan dan penggunaan NA dalam satu rangkaian kegiatan pembentukan perda hingga perda tersebut disahkan²⁸. Oleh karena itu, membagi syarat formal dibagi menjadi:

- 1) Syarat formal penyusunan berkaitan dengan aspek penunjang untuk menyusun NA, yang meliputi 2 (dua) aspek pokok, yaitu: (a) waktu yang tepat atau ideal untuk menyusun NA; (b) tim penyusun.
- 2) Syarat formal penggunaan berkaitan dengan bagaimana mempergunakan NA yang telah disusun tadi dalam proses pembentukan perda.

Untuk mendapatkan gambaran tentang waktu yang tepat atau ideal untuk menyusun NA maka perlu diketahui dahulu tahapan-tahapan pembentukan perda menurut peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi penting mengingat penyusunan NA berada pada salah satu tahapan-tahapan penyusunan perda.

Proses pembentukan perda terdiri atas tiga tahapan yaitu (1) perencanaan, (2) penyusunan perda (persiapan penyusunan), (3) pembahasan dan penetapan perda. Penyusunan NA berada pada tahapan kedua yakni tahap penyusunan. Hal ini sebagaimana ditegaskan pada Pasal 17 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011. Dari Pasal itu, tidak terlihat tegas kapan waktu penyusunan NA, apakah sebelum penyusunan Raperda atau setelah penyusunan Raperda?. Untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan ini, penting dicermati pendapat Maria Farida berkenaan kapan waktu penyusunan NA yang dalam pembentukan undang-

²⁸*Idem*, hlm. 39

undang. Menurutnya, "NA seharusnya disusun sebelum rancangan undang-undangnya terbentuk.²⁹ Terhadap hal ini, Jazim Hamidi berpendapat:

"Penyusunan NA yang dilakukan setelah rancangan undang-undang terbentuk/dirumuskan, meskipun dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, namun secara fungsional kurang memberikan arah pengaturan rancangan perda. Bahkan, dalam hal tertentu dapat dinyatakan bahwa penyusunan NA yang demikian hanyalah bersifat formalitas belaka dan sekadar memberikan justifikasi akademis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap rancangan yang telah disusunnya."³⁰

Mengikuti konstruksi berpikir Maria Farida dan Jazim Hamidi maka menurut Peneliti waktu yang tepat atau ideal untuk penyusunan NA yakni sebelum Raperda dirumuskan. Dengan demikian, syarat formal penyusunan yang pertama yakni waktu ideal penyusunan NA adalah sebelum penyusunan Raperda.³¹

Selanjutnya, berkenaan dengan aspek kedua syarat formal penyusunan, yaitu tim penyusun. Aspek ini jika diperinci meliputi: pembentukan tim penyusun, komitmen tim penyusun, aturan prosedural tim penyusun, identifikasi kelompok penasehat, susunan jadwal penyelesaian pekerjaan, revisi dan finalisasi. Sebagai gambaran ihwal pembentukan tim penyusun dan tim konsultasi/pengarah diuraikan lebih rinci sebagaimana pada Tabel 2 di bawah ini.³²

Tabel 2
Pembentukan Tim Penyusun

<ol style="list-style-type: none"> 1. Bentuk tim penyusun resmi <ol style="list-style-type: none"> a. Keanggotaan tidak terlalu besar b. Masukan wakil-wakil pemangku kepentingan c. Penuhi kebutuhan wakil-wakil d. Identifikasi staf pendukung e. Formalkan dengan surat keputusan 2. Komitmen tim penyusun <ol style="list-style-type: none"> a. Komitmen waktu memadai 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Susun jadwal penyelesaian pekerjaan 6. Mulai penyusunan (drafting) <ol style="list-style-type: none"> a. Identifikasi isu dan masalah b. Buat sistematika, tulis teks c. Perbaiki terus 7. Selenggarakan pertemuan pemangku kepentingan dan bahas konsultasi publik untuk membahas
--	---

²⁹Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 249.

³⁰Jazim Hamidi, *Legislative Drafting...., Op.cit.*, hlm. 149.

³¹M. RokenFadly MK, *Op., cit*, hlm. 41

³²Local Government Program Legislative Strengthening Team, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan untuk DPRD*, (tanpa tahun), hlm. 25-26.

b. Ruangan-satu ruangan pertemuan		draft dan memperoleh masukan:
c. Anggaran - jasa-jasa pendukung		a. Kirim salinan (copy) draft sebelum pertemuan, dan
3. Aturan prosedural tim penyusun		b. Sediakan data pendukung sebelum pertemuan
4. Identifikasi kelompok penasehat/pengarah		8. Revisi dan finalisasi
a. Identifikasi pakar		
b. Identifikasi pemangku kepentingan		
c. Tentukan cara komunikasi teratur		

Adapun yang menjadi point paling penting di sini, yakni tim penyusun, anggaran dan sarana prasarana. Tim penyusun hendaknya terdiri atas kumpulan para akademisi yang terkait dengan permasalahan yang dikaji, termasuk para akademi yang memiliki pengetahuan mendalam tentang isu-isu teknis satu atau lebih pakar bidang sosial ekonomi, pakar hukum yang memiliki spesialisasi dalam substansi yang sedang ditangani serta terampil dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dan pakar-pakar lain sesuai kebutuhan.³³

Pemilihan anggota tim harus menyeimbangkan dua faktor, antara lain (1) keanggotaan tim penyusun hendaknya tidak terlalu sempit, yaitu: tidak hanya terdiri dari akademisi hukum saja. Tim penyusun hendaknya merupakan kombinasi dari keterampilan dan kepentingan yang berbeda agar dapat memecahkan isu utama secara efektif, (2) keanggotaan tim penyusun hendaknya tidak terlalu besar karena dapat mengakibatkan proses penyusunan NA menjadi tidak efisien.³⁴ Tim penyusun hendaknya didukung dengan saran dan prasaran yang memadai, termasuk staf administrasi, staf pembantu lainnya, serta pendanaan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan mereka.

Perlu diketahui syarat formal penyusunan memang tidak diatur di dalam UU PPP dan Permendagri Nomor 53 Tahun 2011. Walaupun tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan, bukan berarti syarat ini menjadi tidak penting

³³Jazim Hamidi, *Legislative drafting..., Op.cit.*, hlm. 114.

³⁴Ibid.

untuk dipenuhi. Bahkan, syarat ini sangat penting untuk menghasilkan NA sesuai dengan yang diharapkan.³⁵

Syarat formal selanjutnya, yakni syarat formal penggunaan. Syarat ini merupakan tindak lanjut dari syarat formal penyusunan. NA yang telah disusun tersebut harus benar-benar dipertimbangkan oleh pembentuk perda (Pemda dan DPRD) dalam merumuskan dan memilih kebijakan yang nantinya akan dituangkan dan kemudian disahkan menjadi perda. Idealnya, karena NA merupakan kajian yang komprehensif dan mendalam tentang persoalan yang dihadapi oleh daerah yang kemudian diatur di dalam perda maka sudah sepatutnya materi yang ada pada perda sesuai, searah dan sinkron dengan hasil kajian NA³⁶.

Dalam tataran ideal diharapkan melalui NA, setiap RUU dan Raperda mendapat sentuhan ilmiah yang *output*-nya dapat menghasilkan UU dan perda yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation* (peraturan perundang-undangan yang baik).³⁷ Perda yang berkualitas tersebut besar kemungkinan dapat tercipta manakala ditunjang oleh NA yang berkualitas pula. Suatu kenyataan yang harus diakui bahwa dalam praktik sering kali ditemui NA yang tidak memenuhi persyaratan formil dan materiil penyusunan NA yang baik.

Di satu sisi tidak semua NA yang berkualitas dapat menghasilkan perda yang berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation*. Hal ini dapat terjadi karena NA yang berkualitas tersebut tidak dipergunakan dan dipertimbangkan oleh pembentuk perda dengan semaksimal dan sebaik mungkin (syarat formal penggunaan NA). Hal seperti ini, merupakan salah satu bentuk persoalan dalam lingkup penggunaan NA dalam pembentukan perda. Untuk menghindari hal demikian, pembentuk perda harus mempertimbangkan dan mempergunakan NA untuk memilih, merumuskan, dan menetapkan materi Raperda menjadi perda.

³⁵ M. RokenFadly MK, *Op, cit.*, hlm. 43

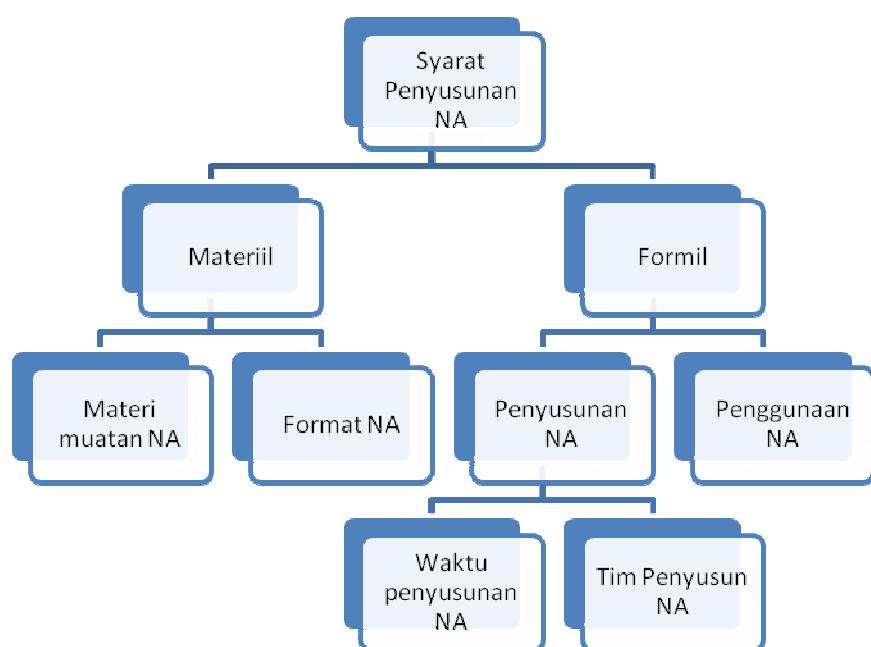
³⁶ Keadaan seperti ini tentunya mempersyaratkan NA telah memenuhi syarat materiil dan formal penyusunan NA yang baik dan berkualitas.

³⁷ I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan, Op.cit.*, hlm. 109

Dari uraian di atas, telah tergambaran syarat-syarat penting untuk dipenuhi agar dapat menghasilkan dan mendayagunakan NA dengan baik. Untuk mendapatkan gambaran umum syarat-syarat penyusunan NA yang baik dan berkualitas sebagaimana telah diuraikan di atas maka dapat diperhatikan pada Bagan 1 di bawah ini:

Bagan 1

Syarat-syarat penyusunan NA yang baik dan berkualitas.³⁸



E. Penutup

Penyusunan NA dalam pembentukan perda memiliki urgensi yang sangat penting untuk menciptakan peraturan daerah yang baik dan berkualitas. Mengingat urgensinya yang sangat vital dalam pembentukan perda diharapkan pembentuk perda (pemerintah daerah dan DPRD) menyusun NA sebelum penyusunan Ranperda. Untuk memberikan kedudukan hukum penyusunan NA dalam pembentukan perda maka penyusunan NA diatur dalam Peraturan Perundang-undangan khususnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang

³⁸M. RokenFadly MK,*Loc. cit.* hlm. 45.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Seluruh pihak baik pembentuk perda, akademisi dan praktisi dalam menyusun NA diharapkan memperhatikan dan memenuhi syarat materiil dan formil penyusunan NA agar menghasilkan NA yang berkualitas, sehingga NA dapat dijadikan acuan, arahan dan pedoman untuk isi atau materi perda yang akan disusun.

Daftar Pustaka

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997

Fachry Ali dan Kalla, "Tepat Redam Tuntutan Reposisi", dalam: Jazim Hamidi (ed), *Optik Hukum Bermasalah: Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.

Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Mahendra Putra Kurnia (et.al), *Pedoman NA Perda Partisipatif: Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik (Cetakan Pertama)*, Yogyakarta: Kreasi Total Media (KTM), 2007.

Jurnal /Makalah/Tesis

Moh. Hasan Wargakusumah, "Proses Penyusunan Naskah Akademis dikaitkan dengan Inpres Nomor 15 Tahun 1970", *Majalah Hukum Nasional (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman)*, No 2, hlm. 98.

Faisal Amrullah, "Kebijakan Umum dalam Politik Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Volume VIII Nomor 2 Edisi Juni, 2010.

Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Yogyakarta: Total Media, 2011.

M. Roken Fadly MK, *Sifat Hukum dan Implementasi Penyusunan Naskah Akademis berdasarkan Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2013, hlm. 6.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 12 Tahun 2011.

Permendagri Nomor 53 tahun 2011.

Internet

Kementerian Dalam Negeri, “Mendagri Temukan Perda 369 Perda bermasalah2011”, 2011, <<http://www.depdagri.go.id/news/2011/01/18/mendagri-temukan-369-perda-bermasalah>>[30/04/2010].

Metrotv news, “Banyak Perda dibuat Tanpa Perencanaan Matang”, 2012, <<http://metrotvnews.com/read/news/2012/01/09/77922/Banyak-Perda-Dibuat-Tanpa-Perencanaan-Matang/6>> [1/04/2012].

Depkumham, “Laporan RAKERNIS 2009”, 2009, <<http://www.djpp.depumham.go.id/files/laporan/2009/laporanrakernis2009.pdf>> [30/02/2012].