

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desentralisasi menjadi pilihan selain karena keinginan mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, juga karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan desentralisasi hanya akan berhasil meningkatkan kesejahteraan warganya jika diikuti dengan pemberdayaan masyarakat agar mereka dapat berperan serta dan sekaligus mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Fahmi Amrusyi dalam Ni'matul Huda menyatakan Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom¹.

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 28.

Otonomi daerah yang melimpahkan kewenangan pada elit politik dan birokrasi di daerah harus diikuti dengan otonomi pada tingkat warga untuk dapat mengontrol perilaku elit politik dan birokrasi dalam menggunakan kekuasaannya. Untuk itu ruang bagi warga dapat berpartisipasi dalam pemerintahan harus dibuka seluas-luasnya. Partisipasi masyarakat memiliki fungsi penting, diantaranya adalah sebagai sarana bagi warga untuk mengekspresikan kebutuhan dan kepentingannya sehingga proses kebijakan daerah menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan warga. Partisipasi juga dapat digunakan melakukan pendidikan dan pembelajaran bagi warga terhadap masalah dan kebijakan publik.

Setiap daerah otonom memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini memberi daerah hak untuk membuat produk hukum untuk menyelenggarakan otonomi yang dimilikinya, berupa peraturan daerah. Daerah membentuk peraturan daerah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah. Pemerintah daerah tersebut berhak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain sesuai dengan kewenangannya. Hal ini sesuai dengan apa yang dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Namun demikian, peraturan daerah sebagai bagian dari sistim peraturan perundangan-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan

perundangan yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi (*lex superiori derogat legi inferiori*). Bahkan, peraturan daerah seharusnya dibuat untuk melaksanakan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi. Terkait dengan muatan peraturan daerah, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, menyatakan bahwa muatan dari peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keberadaan peraturan daerah merupakan aktualisasi otonomi daerah. Hakikatnya adalah sebagai bentuk pelaksanaan peran pemerintah daerah dalam mengatur kehidupan sosial, politik, budaya masyarakat serta dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian masyarakat di daerah. Oleh karena itu, agar peraturan daerah yang dibuat oleh daerah mencerminkan aspirasi dan kebutuhan daerah maka daerah harus melibatkan para pemangku kepentingan yang ada di daerahnya dalam proses pembentukan peraturan daerah. Representasi berbagai kelompok kepentingan dalam proses pembentukan peraturan daerah penting untuk dijaga agar peraturan daerah sungguh-sungguh menggambarkan kebutuhan daerah dan mampu mendorong pembangunan daerah sebagaimana diharapkan oleh warganya.

Hukum yang dibuat harus bersifat realistik (dapat diterapkan) dan sesuai dengan kebutuhan negara dan masyarakatnya, lebih khusus lagi perlu memberikan perhatian kepada orang atau kelompok yang terkena dampak dari adanya suatu peraturan (*stakeholder*), serta tidak mengenyampingkan *living law* yang hidup di masyarakat. Oleh karena itu membuat hukum (khususnya peraturan perundang-undangan) menjadi sesuatu yang “cukup sulit”, sebab harus memperhatikan banyak hal. Pembuatan hukum harus memperhatikan sistem hukum yang berlaku (sistem hukum nasional) dan sistem hukum yang hidup, hukum kebiasaan, hukum adat, dan hukum agama. Pembuat hukum juga harus memperhatikan kebutuhan masyarakat. Untuk itu tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan sesuai dengan ketentuan yang ada, agar semakin hari semakin berkurang peraturan perundang-undangan bermasalah, berumur pendek dan ditolak masyarakat².

Dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis dan kritis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan ilmiah yang cukup kuat sebagai alas dasar mengapa suatu permasalahan harus diselesaikan dengan bantuan pembentukan peraturan, baik penyempurnaan/revisi atau penggantian. Pembentukan peraturan perundang-undangan, memerlukan unsur-unsur penunjang lainnya yaitu data dan informasi mengenai:

- a. kondisi masa lalu sebagai pelajaran;
- b. kondisi saat ini berupa permasalahan yang perlu dipecahkan; dan

² Pusren BPHN, *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Materi Muatan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, 2012, hlm. 3.

c. kondisi yang dikehendaki (cita-cita ideal dimasa depan), agar keadaan menjadi lebih baik.

Ketersediaan data dan informasi tersebut mempermudah para perancang peraturan perundang-undangan menyusun suatu ketentuan, yang diharapkan mampu mewujudkan keserasian antara harapan (*das sein*) dengan kenyataan di lapangan (*das sollen*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh didasarkan dengan asumsi-asumsi semata, akan tetapi harus didukung dengan data dan informasi yang lengkap dan akurat serta bersifat kekinian (*up to date*). Niat dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting, apakah bertujuan untuk kepentingan rakyat, penguasa atau kepentingan kelompok tertentu. Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan pasti ada pihak yang merasa diuntungkan dan pihak yang dirugikan.

Ketersediaan data dan informasi tersebut akan sangat membantu pengambil kebijakan dan para perancang peraturan perundang-undangan untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dan berkualitas sesuai kebutuhan. Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan yang baik dan berkualitas apabila merupakan satu kesisteman yang bersifat futuristik (berlaku lama dan/atau dapat meminimalisasi persoalan yang mungkin muncul pada masa depan), realistik/aplikatif (terutama bagi *stakeholder*/pemangku kepentingan), tidak multi tafsir, sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan/atau negara dan tidak tumpang tindih (baik secara

vertikal maupun horizontal) serta didukung dengan sarana dan prasarana memadai.

Data dan informasi pendukung untuk kepentingan penyusunan peraturan perundang-undangan dapat disusun dalam bentuk “Naskah Akademik” untuk membantu para perancang peraturan mengenai substansi apa yang akan diatur, bagaimana bentuk pengaturannya, materi apa yang sebaiknya ada di dalamnya, kapan mulai diterapkan, lembaga apa yang harus menegakkannya, mekanisme apa yang akan digunakan dan lain-lain sebagai bahan pendukungnya. Naskah akademik menggambarkan data dan informasi yang mendukung perlunya suatu permasalahan diselesaikan dengan pengaturan.

Keberadaan naskah akademik merupakan suatu keharusan dalam pembentukan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah merupakan salah satu prasyarat dimasukkan dalam Program Legislasi nasional (Prolegnas) maupun dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah. Naskah akademik harus mampu menggambarkan landasan ilmiah mengapa suatu permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan³. Naskah akademik membuka adanya partisipasi publik yang memungkinkan aspirasi masyarakat terakomodasi dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan. Naskah akademik sebagai dokumen kebijakan (*policy paper*) yang menjembatani

³ Tim Pengkajian Hukum, *Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2014, hlm. 57.

komunikasi antara pembentuk kepentingan, perancang, dan pemangku kepentingan.

Naskah akademik dalam proses penyusunan RUU merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dari potret itu dapat ditentukan apakah peraturan tersebut akan melembagakan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat (*formalizing*) atau membuat aturan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool for social engineering*)⁴. Naskah akademik merupakan koridor kepakaran dalam penyusunan suatu peraturan, sehingga perlu dipersiapkan agar peraturan perundang-undangan yang hendak disusun tidak hanya dapat dipertanggungjawabkan secara akademis tetapi juga untuk menjamin peraturan tersebut telah memenuhi nilai-nilai filosofis, yuridis, sosiologis dan aspek-aspek lainnya⁵.

Nilai filosofis merupakan kaedah hukum yang berlaku di dalam masyarakat tersebut sesuai dengan cita-cita hukum yaitu sebagai nilai positif yang tertinggi⁶. Suatu undang-undang atau kaedah hukum yang berlaku di dalam masyarakat harus membawa dan memperjuangkan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila yaitu nilai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Nilai dasar yang harus diperjuangkan oleh hukum adalah keadilan, karena hukum

⁴ Hikmahanto Juwana, *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat Dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang*, Makalah Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor, 2006, hlm. 2.

⁵ H.A.S.Natabaya, *Upaya Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi*, Majalah Hukum Nasional No. 2, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1999, hlm. 7.

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 88.

atau suatu undang-undang diberlakukan di dalam masyarakat untuk dapat tercapainya keadilan dalam menjaga hubungan masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Sehingga, nilai keadilan yang diperjuangkan akan membawa kesejahteraan bagi masyarakat, sesuai dengan cita-cita Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Nilai sosiologis yaitu berlakunya atau diterimanya suatu undang-undang atau hukum di dalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum atau undang-undang itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi di sini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat⁷. Berlakunya suatu undang-undang atau peraturan hukum di dalam masyarakat harus kembali melihat pada masyarakat itu sendiri, yaitu apakah sesuai dengan situasi yang ada dalam masyarakat atau dalam arti lain apakah undang-undang atau peraturan hukum yang berlaku di dalam masyarakat tersebut membawa manfaat atau bermanfaat di dalam masyarakat. Sehingga dapat dilihat efektif atau tidaknya hukum yang berlaku tersebut untuk menghadapi semua peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat.

Nilai yuridis yakni apabila persyaratan formal terbentuknya undang-undang telah dipenuhi⁸. Dengan dipenuhinya kekuatan berlaku secara yuridis ini maka diharapkan suatu undang-undang atau peraturan hukum dapat membawa kepastian dalam masyarakat. Kepastian dalam hal terbentuknya undang-undang atau peraturan hukum itu sendiri maupun dalam berlakunya undang-undang atau peraturan hukum itu di dalam masyarakat.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 87.

Dari tiga nilai dasar yang menjadi kekuatan berlakunya suatu undang-undang ini, maka dengan terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut akan menjadikan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan di dalam masyarakat, dan akan membawa tujuan dari masing-masing nilai dasar yang harus dimiliki oleh suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan, yaitu kemanfaatan, keadilan dan kepastian. Tetapi belum cukup hanya berdasarkan pada tiga nilai dasar yang ada, karena tidak menutup kemungkinan suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya masih memiliki kekurangan. Hal ini berhubungan dengan hal teknis yaitu proses pembentukan undang-undang atau peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Ditinjau dari sudut perancangan, ketiga unsur (yuridis, sosiologis dan filosofis) dibagi ke dalam dua kelompok utama yang sekaligus merupakan tahap-tahap dalam perancangan peraturan perundang-undangan⁹. Selain tiga nilai dasar yang harus dipenuhi dalam melahirkan suatu peraturan perundang-undangan, secara teknis juga harus diperhatikan untuk dapat terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan yang dapat diberlakukan secara efektif di dalam masyarakat. Maka ada dua tahap yang harus dilalui yaitu penyusunan naskah akademik dan tahap perancangan.

Rancangan peraturan perundang-undangan disiapkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang dalam merancang atau pembuatan peraturan perundang-undangan. Sedangkan naskah akademik disiapkan oleh mereka

⁹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm. 18.

yang tidak memiliki kewenangan formal menyiapkan atau membuat peraturan perundang-undangan. Naskah akademik itulah dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis mendapat kajian secara mendalam. Kedalam naskah akademik juga akan dipertimbangkan manfaat atau akibat-akibat yang akan timbul seperti beban keuangan negara. Naskah akademik ini tidak merupakan kajian ilmiah semata, harus disertai dengan kerangka dan pokok-pokok isi yang akan dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang¹⁰. Tahap perancangan mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan. Aspek-aspek prosedural ini merupakan hal-hal seperti izin prakarsa, pembentukan panitia antar instansi, dan lain sebagainya. Sedangkan penulisan rancangan merupakan menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif¹¹.

Naskah akademik dapat dikatakan sebagai potret dari permasalahan hukum yang hendak diselesaikan dengan pengaturan dari sisi akademis atau kepakaran. Penyusunan naskah akademik adalah pembuatan naskah akademik yang dilakukan melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif, dan sistematis. Naskah akademik memuat dasar filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur, serta konsep awal rancangan peraturan perundang-undangan. Materi muatan naskah akademik memuat mengenai rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi-konsepsi serta asas

¹⁰ *Ibid*, hlm. 19.

¹¹ *Ibid*.

dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntutan dalam penyusunan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Salah satu tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan warganya. Otonomi daerah diharapkan mampu mendorong adanya peningkatan keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam proses pembentukan peraturan daerah. Sehingga konsultasi publik dalam pembentukan peraturan daerah wajib dilakukan. Konsultasi publik tersebut dilakukan dalam rangka penyusunan naskah akademik.

Pengaturan mengenai naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah terdapat dalam Pasal 32 dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;

- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut di atas telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik. Dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian ketentuan Pasal 32 dan Pasal 33 tersebut, disimpulkan bahwa keberadaan naskah akademik berada dalam tahapan perencanaan rancangan peraturan daerah. Sementara dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam ketentuan Pasal 67 menempatkan posisi naskah akademik dalam tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah.

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Berdasarkan ketentuan tersebut pada prinsipnya semua rancangan peraturan daerah harus disertai naskah akademik, tetapi beberapa

rancangan peraturan seperti Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah atau perubahan peraturan daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, hanya cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Keberadaan naskah akademik diperlukan dalam pembentukan peraturan daerah karena merupakan sarana bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah, dengan harapan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah kearah yang lebih baik dan lebih maju. Pentingnya penyusunan naskah akademik menjadi permasalahan bagi beberapa pemerintah daerah. Permasalahan yang ditemukan yakni ditemukan penyusunan naskah akademik di Kota Bukittinggi yang dilakukan setelah penetapan program pembentukan peraturan daerah. Kemudian juga ditemui penyusunan naskah akademik yang dilakukan setelah dilakukannya penyusunan rancangan peraturan daerah. Hal ini juga ditemui dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi, yang mana

penyusunan naskah akademik dilakukan setelah rancangan peraturan daerah disusun oleh tim yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi¹².

Hal ini kemudian berakibat kepada jumlah Peraturan Daerah yang ditetapkan tahun 2018 dan tahun 2019 tidak sesuai dengan jumlah atau target yang dituangkan dalam Propemperda Tahun 2018 dan Tahun 2019¹³. Seharusnya dalam pembentukan peraturan daerah, jumlah rancangan peraturan daerah harus disesuaikan dan diselaraskan dengan jumlah atau target serta prioritas rencana pembentukan peraturan daerah yang ada dalam program pembentukan peraturan daerah, karena jumlah atau target peraturan daerah yang dicantumkan dalam program pembentukan peraturan daerah merupakan gambaran rencana pembangunan daerah di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat Kota Bukittinggi untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Tidak terealisasinya program pembentukan peraturan daerah sesuai dengan target yang diharapkan, disebabkan karena dalam proses/tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah banyak mendapatkan masukan dari tim penyusun sehingga membutuhkan waktu yang lama dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Permasalahan lain dalam rendahnya realisasi program pembentukan peraturan daerah yakni setelah dilakukan harmonisasi rancangan peraturan daerah yang tercantum dalam program pembentukan peraturan daerah secara substansi dapat diatur dalam Peraturan Walikota,

¹² Wawancara dengan Ibu Yulia, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi, 20 Maret 2020.

¹³ Lembaran Daerah Kota Bukittinggi Tahun 2018 dan Tahun 2019.

sehingga rancangan peraturan daerah tidak jadi dibahas bersama DPRD¹⁴. Hal ini terjadi karena belum dilakukannya kajian secara komprehensif terhadap substansi rancangan peraturan daerah yang diusulkan dalam program pembentukan peraturan daerah, sehingga menemui hambatan/kendala dalam proses penyusunan dan/atau pembahasan rancangan peraturan daerah.

Keberadaan naskah akademik bertujuan untuk melihat sejauhmana kesiapan dari rancangan peraturan daerah yang akan dibuat dan untuk sedini mungkin mencegah tumpang tindih dan inkonsistensi dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Hal tersebut yang sering membuat naskah akademik dikesampingkan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. Salah satu indikator pembentukan perundang-undangan yang baik (peraturan Daerah) dimana setiap rancangan peraturan daerah yang disusun memerlukan kajian akademis terlebih dahulu. Kajian akademis dilakukan sebagai dasar ilmiah dibentuknya peraturan daerah serta dasar kebenaran akademis tentang materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah tersebut, yang termuat dalam naskah akademik.

Selain itu secara akademis, naskah akademik pada prinsipnya sangat penting dan dibutuhkan untuk telaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pentingnya naskah akademik dalam setiap rancangan peraturan perundang-undangan karena dalam naskah akademik itulah akan ditemui dasar-dasar kebenaran ilmiah baik secara filosofis,

¹⁴ Wawancara dengan Ibu Yulia, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi, 20 Maret 2020.

sosiologis maupun yuridis suatu aturan yang akan ditetapkan. Selain itu, keberadaan naskah akademik dapat menjadi sumber inspirasi bagi perancang agar memenuhi kriteria akademis, sehingga lebih akuntabel. Sementara bagi *legal drafter* naskah akademik diperlukan khususnya dalam rangka formulasi norma-norma yang ingin diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan¹⁵.

Menurut Bagir Manan¹⁶ pada tahapan naskah akademik disusun dasar-dasar, alasan-alasan, pertimbangan-pertimbangan yang tidak semata-mata politis, tetapi juga pertimbangan yuridis, sosiologis, ekonomis, sosial, budaya, filosofis dan sebagainya. Dalam naskah akademik juga dipertimbangkan manfaat atau akibat-akibat yang akan timbul seperti beban keuangan negara atau daerah. Agar naskah akademik tidak merupakan kajian ilmiah semata-mata, harus disertai dengan kerangka dan pokok yang akan dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tidak boleh mengabaikan pentingnya pendalaman materi atau penelitian/kajian yang komprehensif, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta diseminasi peraturan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Untuk menghindari hal-hal tersebut di atas maka diperlukan suatu naskah akademik yang memuat kajian yang mendalam

¹⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Penerbit, Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, 176.

¹⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, In -Hill .Co, Jakarta, 1992, hal. 18-19

mengenai perlunya suatu ketentuan diatur dalam sebuah rancangan peraturan daerah.

Keberadaan naskah akademik berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah sebagai 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 peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di Kota Bukittinggi belum menjadi prioritas bagi Pemerintah Daerah dan DPRD.

Berangkat dari hal tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian berkaitan dengan penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah yang sejalan dengan wujud negara hukum dan bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia dengan judul “Pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi Tahun 2018-2020”.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimana Mekanisme Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi.

2. Apa Kendala Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang dipaparkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Mekanisme Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi.
2. Kendala Penyusunan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas tersebut, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Dalam rangka memperdalam ilmu pengetahuan serta mempertajam analisis penulis dalam memecahkan masalah dengan melakukan penelitian ilmiah khususnya di bidang penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan sumbangan pemikiran guna mengembangkan hukum serta memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan sebagai saran atau masukan khususnya kepada penyelenggara

Pemerintahan Daerah sehingga dalam pembentukan peraturan daerah sesuai dengan cita hukum nasional yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bersumberkan dari Pancasila.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, penelitian mengenai penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah di Kota Bukittinggi sampai saat ini sepengetahuan penulis belum pernah dilakukan. Namun terdapat beberapa penelitian berupa tesis sebelumnya, terkait penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah, penelitian yang pernah dilakukan tersebut adalah:

1. Yulius, *Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2012, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
 - a. Apakah Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Telah Disertai Dengan Penyusunan Naskah Akademik.
 - b. Sejauhmana Implikasi (Hukum) Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang Panjang.
2. Andini Maharani Putri, *Penyusunan Naskah Akademik Dalam Mendukung Pembentukan Produk Hukum Daerah Yang Baik*, Program Pascasarjana

Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2014, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana urgensi Naskah Akademik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah guna pembentukan produk hukum daerah yang baik.
- b. Bagaimana penyusunan naskah akademik yang diperlukan dalam mendukung pembentukan produk hukum daerah yang baik.

Dari kedua penelitian di atas, pada hakikatnya melakukan kajian mengenai penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah dengan substansi dan permasalahan yang berbeda dengan yang penulis analisis pada penelitian ini.

F. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

Teori hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of law*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtstheorie* mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam proses pembelajaran maupun di dalam penerapan hukum karena adanya teori hukum dalam kerangka memecahkan berbagai persoalan dimana dalam hukum normatif tidak diatur¹⁷. Dalam pada itu teori hukum juga merefleksi ciri khas dari pengembangan hukum praktis, yaitu ia mempelajari makna dan struktur dari pembentukan dan penemuan hukum¹⁸.

¹⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, PT. RajaGrafindo, Buku Kedua, Jakarta, 2015, hlm. 5.

¹⁸ Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, *Dasar-dasar Filasafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016, hlm. 162-163.

Selanjutnya J.J. H. Bruggink mendefinisikan teori hukum adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipojokkan¹⁹. Kemudian Van Apeldoorn dalam Munir Fuady memberikan cakupan dari teori hukum sebagai berikut²⁰:

- a. tentang pengertian-pengertian hukum.
- b. tentang objek ilmu, pembuatan undang-undang, dan yurisprudensi.
- c. tentang hubungan hukum dan logika.

Berdasarkan hal tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan teori desentralisasi dan otonomi daerah serta teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

- a. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Tujuan dari negara adalah untuk memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh masyarakatnya, melayani kepentingan masyarakat secara merata dan berkeadilan, memberikan perlindungan dan rasa aman, serta kemudahan dalam memberikan pelayanan. Didalam mencapai tujuan negara tersebut, negara tidak melakukan atau bertindak sendiri. Dibutuhkan organ pemerintah yang dapat menjalankan negara tersebut agar tercapai tujuan negara yaitu menjadi negara kesejahteraan. Organ pemerintah yaitu aparat-aparat pemerintah

¹⁹ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, hlm. 159-160.

²⁰ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Prenamedia Grup, Jakarta, 2014, hlm. 2.

yang dapat menjalankan roda pemerintahan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, tentu harus dikerjakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Sedemikian luasnya wilayah Indonesia, maka tidak memungkinkan semua urusan penyelenggaraan negara dilakukan secara langsung dan terpusat oleh pemerintah pusat.

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” = lepas dan “*ceterum*” = pusat. Jadi desentralisasi adalah melepaskan dari pusat²¹. Inu Kencana Syafie menyatakan desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut²².

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem

²¹ Juanda, *Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah menurut UUD 1945*, Disertasi Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2004, hlm. 6.

²² Hamzah, *Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif Daerah dan Implikasi Hukumnya*, Pascasarjana UNHAS, 2008, hlm. 135.

desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Joeniarto menyebutkan asas desentralisasi sebagai asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri²³.

Implementasi konsep desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari asas otonomi. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Otonomi daerah dipahami sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri²⁴. Sarundajang menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah²⁵:

- 1) hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom;

²³ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 3.

²⁴ Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 2.

²⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 35.

- 2) dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;
- 3) daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; dan
- 4) otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan professional²⁶. Filosofi atau prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah *sharing of power*, *distribution of power* dan *empowering of regional administration*. Filosofi tersebut dalam kerangka mencapai *the ultimate goal of autonomy*, yaitu kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat. Daerah memiliki kewenangan, bukan sekedar penyerahan urusan untuk menyelenggarakan pemerintah daerah. Dan juga tidak sekedar menyelenggarakan urusan-urusan yang timbul sebagai akibat munculnya aspirasi-aspirasi masyarakat.²⁷

Sebagai bagian dari program reformasi, Pemerintah Republik Indonesia telah mulai melaksanakan otonomi daerah secara sungguh-

²⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 97.

²⁷ Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi Daerah, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 135.

sungguh. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dengan kata lain bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi yang seluas-luasnya.

Posisi Negara kesatuan dalam desentralisasi tetap mengacu pada setiap kebijakan pemerintah pusat atau lebih bersifat penguatan daerahnya. Desentralisasi dimaknai dalam pembentukan pemerintahan daerah otonom dan penyerahan kewenangan. Pembentukan daerah otonom merupakan perintah konstitusi, sedangkan penyerahan kewenangan merupakan delegasi dari undang-undang pemerintahan daerah dan peraturan pemerintah sebagai aspek pengakuan kewenangan pemerintahan daerah²⁸.

Menurut Hamzah²⁹ pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan

²⁸ Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi, PPS-Fisipol-UI, 1993, hlm. 122.

²⁹ Hamzah, *Op. Cit.*, hlm. 137.

cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Sementara itu, Bagir Manan³⁰ mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.

b. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Yuliandri, undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 34.

Negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakan akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum³¹. Kemudian menurut Bagir Manan dalam bukunya “*Dasar-dasar Konstitusional Perundang-undangan Nasional*” sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum³². Lebih lanjut dikemukakan bahwa bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.

Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu. Objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya³³.

³¹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 25.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Secara lebih konkrit dikemukakan oleh S.J.Fockema Andrea, sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yakni Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah³⁴.

Kemudian lebih lanjut menurut Yuliandri, lazimnya, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, bersumber pada suatu kewenangan, baik yang bersifat atribusi maupun yang bersifat delegasi³⁵. Hasan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu yang dilakukan sesuai yang diinginkan³⁶. Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari kewenangan delegasi dan kewenangan atribusi.

Menurut Van Wijk/Konijnenbelt dalam bukunya "*Hoofdstukken van Administratief Recht*", sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S, pengertian atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van*

³⁴ *Ibid*, hlm 26.

³⁵ *Ibid*, hlm 43.

³⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1989, hlm 170.

wetgevingsbevoegdheid) ialah pemberian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga Negara/pemerintahan³⁷. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diperlukan.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi, kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada³⁸.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya Roman Tomasic mendiskripsikan adanya 4 (empat) bentuk asli dari berbagai orientasi teoritik yang bertalian dengan evolusi (atau non evolusi) dan konteks sosial dari perundang-undangan yaitu teori

³⁷ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 55.

³⁸ *Ibid*, hlm 56.

konflik, teori konsensus, teori pluralis dan teori elit kekuasaan³⁹. *Pertama*, Teori konflik melihat peranan hukum sebagai alat untuk kontrol sosial melalui penekanan atau pembatasan terhadap kedudukan nilai-nilai tertentu sehingga nilai-nilai tersebut tidak dapat mempengaruhi berjalannya suatu tertib hukum⁴⁰. *Kedua*, teori konsensus, melihat hukum sebagai tujuan mencapai suatu kesepakatan (endapan) dari sistem nilai yang berbeda dengan suatu pandangan untuk memelihara semua sistem nilai sebagaimana adanya⁴¹. *Ketiga*, teori pluralis melihat hukum sebagai penyelesaian terhadap saling pengaruh mempengaruhi dari berbagai kelompok kepentingan yang berbeda keberhasilannya pada waktu yang berbeda atau dengan melalui kompromi kejadian antara berbagai kelompok kepentingan⁴². *Keempat* teori elit kekuasaan melihat hukum sebagai hasil kekuatan yang dominan dalam masyarakat guna memperoleh tujuan akhir politiknya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hasil kompilasi dari keempat teori tersebut. Di dalam praktiknya ketiga teori dimaksud saling melengkapi sehingga tujuan dari pembentukan perundang-undangan dapat dicapai. Dalam kompilasi keempat teori tersebut ditemukan rumusan hukum bahwa aspek perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan akan sangat

³⁹ Saifudin, *Partispasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 27.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid*, hlm.28

⁴² *Ibid.*

mempengaruhi arah muatan dan teori hukum yang digunakan dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berisikan konsep dasar yang digunakan dalam penulisan suatu penelitian ilmiah. Salah satu cara untuk menjelaskan konsep adalah definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitik tolak pada referensi.⁴³ Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mendefinisikan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

b. Naskah Akademik

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mendefinisikan naskah akademik sebagai berikut: naskah hasil

⁴³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 48.

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.

c. Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mendefinisikan Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

G. Metode Penelitian

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut :⁴⁴

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2008, hlm. 5.

2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan.
3. Cara tertentu untuk melaksanakan prosedur.

Metodologi penelitian hakikatnya merupakan pembeda karya ilmiah dengan jenis tulisan-tulisan lainnya. Dalam melaksanakan penelitian ini berikut dijelaskan metodologi yang digunakan:

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

- a. Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis (*sociological research*) yaitu pendekatan masalah dengan melakukan kajian terhadap peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah kemudian menghubungkannya dengan kenyataan pelaksanaan penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah di Kota Bukittinggi.

- b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang mengkaji mengenai penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah, sehingga diharapkan penelitian ini dapat menggambarkan bagaimana pelaksanaan penyusunan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah di Kota Bukittinggi.

2. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari studi lapangan. Studi lapangan yang dilakukan untuk meneliti sejauh mana penyusunan naskah

akademik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi dengan mempelajari data-data yang diperoleh dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi.

Jenis Data yang dikumpulkan adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian yakni dengan melakukan wawancara secara semi struktur yaitu berupa daftar pertanyaan disiapkan terlebih dahulu kemudian dilakukan wawancara. Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak terkait pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang merupakan hasil penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari:

1) bahan hukum primer

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

d) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan

e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2) bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku, artikel majalah, koran dan makalah-makalah serta literatur-literatur yang berkaitan dengan penulisan ini⁴⁵.

3) bahan hukum tersier

Bahan hukum yang merupakan bahan pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus-kamus dan ensiklopedia⁴⁶.

⁴⁵ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm. 15.

3. Alat Pengumpul Data atau Instrumen Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan alat pengumpul data sebagai berikut :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen atau perpustakaan yaitu dengan mempelajari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti buku-buku karangan ahli hukum, peraturan perundang-undangan, dan kamus.

b. Wawancara

Metode wawancara digunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis dilapangan⁴⁷.

4. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah semua data yang diperoleh baik data skunder maupun data primer kemudian dilakukan pengolahan data melalui proses :

1) Editing

Editing yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung

⁴⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 117.

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 67.

pemecahan masalah yang sudah dirumuskan⁴⁸. Karena dalam pengumpulan data tidak seluruhnya data yang dikumpulkan dimasukan tetapi mengambil yang diperlukan dari semua data yang terkumpul.

2) Coding

Coding yaitu proses pemberian tanda atau kode tertentu terhadap hasil wawancara dari responden⁴⁹. Pengolahan data coding ini dilakukan untuk memilah usul rancangan peraturan daerah yang menggunakan naskah akademik atau yang menggunakan penjelasan/keterangan, yang tercantum dalam program pembentukan peraturan daerah.

b. Analisis Data

Data yang telah diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan angka-angka atau rumus statistik sebagaimana halnya penelitian kuantitatif, tetapi lebih kepada melakukan penilaian terhadap data yang ada dengan bantuan berbagai peraturan perundang-undangan, literatur atau bahan-bahan yang berkaitan, sehingga diperoleh kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan.

⁴⁸ Bambang Sunggono, , *Op.Cit.*, hlm. 125.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 126.