



**IMPLEMENTASI PASAL 56 AYAT (2)
UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(STUDI PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH
KABUPATEN TANAH DATAR DALAM MENYIAPKAN NASKAH
AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH)**

SKRIPSI

*Ditulis Sebagai Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)
Jurusan Hukum Tata Negara*

Oleh:

**Moment Afrialdi
HTN. 14 208 014**

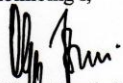
**JURUSAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARI'AH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
BATUSANGKAR
2018**

PERSETUJUAN PEMBIMBING


Pembimbing SKRIPSI atas nama **Moment Afrialdi**, NIM 14 208 014,
Judul: “IMPLEMENTASI PASAL 56 AYAT (2) UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PELAKSANAAN KEWENANGAN
Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam
Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan
Daerah)”, memandang bahwa SKRIPSI yang bersangkutan telah memenuhi
persyaratan ilmiah dan dapat untuk diajukan ke sidang *munaqasyah*.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

Pembimbing I,


Dr. Uly Atjani, S.H., M.Hum.
NIP. 19750303199903 1 004


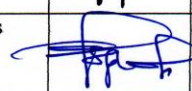


Batusangkar, 18 Juli 2018
Pembimbing II,


Sudi Prayitno, S.H., LL.M.
NIP.-

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Skripsi ini atas nama **Moment Afrialdi**, NIM 14 208 014, Judul: **“IMPLEMENTASI PASAL 56 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN TANAH DATAR DALAM MENYIAPKAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH)”**, telah diuji dalam Ujian *Munaqasyah* Fakultas Syari’ah IAIN Batusangkar yang dilaksanakan tanggal 23 Juli 2018.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

No	Nama/NIP Penguji	Jabatan dalam Tim	Tanda Tangan	Tanggal Persetujuan
1	<u>Dr. Ulya Atsani, S.H., M.Hum.</u> NIP. 19750303199903 1 004	Katua		31/8-18
2	<u>Sudi Prayitno, S.H., LL.M.</u> NIP.-	Sekretaris		01/05-18
3	<u>Dr. H. Zainuddin, MA.</u> NIP. 19631216 199203 1 002	Anggota		3/8-18
4	<u>Khairina, SH., M.H.</u> NIP. 19730625 199903 2 002	Anggota		16/8-18

Batusangkar, 3 Agustus 2018
Mengetahui
Dekan Fakultas Syari’ah IAIN Batusangkar



Dr. H. Zainuddin, MA.
NIP. 19631216 199203 1 002

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Moment Afrialdi
NIM : 14 208 014
Jurusan : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa SKRIPSI yang berjudul: **"IMPLEMENTASI PASAL 56 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (STUDI PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN TANAH DATAR DALAM MENYIAPKAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH)"** adalah hasil karya sendiri, bukan plagiat. Apabila kemudian hari terbukti sebagai plagiat, maka bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Batusangkar, 1 Agustus 2018

Yang Membuat Pernyataan



Moment Afrialdi
NIM. 14 208 014

ABSTRAK

Moment Afrialdi. NIM 14 208 014. Judul Skripsi: “Implementasi Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Studi Pelaksanaan Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah)”. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari’ah Institut Agama Islam Negeri Batusangkar.

Adapun latar belakangnya adalah bahwa Naskah Akademik mempunyai kedudukan yang kuat, karena dengan disertakannya naskah akademik menjadi keharusan/wajib dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam pembentukan Peraturan Daerah masih belum terlalu kuat hanya bersifat fakultatif dan bisa dilengkapi dengan keterangan atau penjelasan. Urgensi Naskah Akademik dapat dilihat dari tujuan, kegunaannya dan isi dari Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masalahnya adalah (1) bagaimana kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (2) apakah setiap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar disertai dengan naskah akademik. Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui dan menjelaskan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (2) menganalisis apakah setiap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar disertai dengan naskah akademik.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian bersifat kualitatif dengan metode yuridis normatif dibantu dengan pendekatan empiris atau *socio-legal research* yaitu penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat. Penelitian hukum yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang mengkaji Peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya dengan kewenangan pemerintahan daerah dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Hasil penelitian skripsi dapat disimpulkan bahwa, *pertama*; kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam pembentukan rancangan peraturan daerah belum dilakukan secara maksimal oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya karena keterbatasan Sumber Daya Manusia yang mempunyai keahlian dalam Perancangan Peraturan Daerah, *kedua*; pembentukan setiap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017 diluar Pasal 56 ayat (3) sudah disertai dengan Naskah Akademik sesuai ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukan rancangan peraturan daerah sangat penting, namun belum ada ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mewajibkannya.

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

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Persetujuan Pembimbing	
Pengesahan Tim Penguji	
Pernyataan Keaslian	
Kata Pengantar	i
Biodata Penulis	ii
Abstrak	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel.....	v
Daftar Gambar	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Fokus Penelitian	6
C. Rumusan Masalah	6
D. Tujuan Penelitian	6
E. Manfaat dan Luaran Penelitian	6
F. Defenisi Operasional	8
BAB II KAJIAN TEORI	
A. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-undangan	9
1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan	9
2. Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	11
3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan	17
4. Materi Muatan Peraturan Daerah	19
B. Tinjauan Umum Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	21
C. Tinjauan Umum Naskah Akademik.....	27
1. Pengertian Naskah Akademik	27
2. Dasar Hukum Pembentukan Naskah Akademik	31
3. Sistematika Naskah Akademik	34
D. Penelitian yang Relevan	41
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	44
B. Latar dan Waktu Penelitian	44
C. Instrumen Penelitian.....	45
D. Sumber Data	45
E. Teknik Pengumpulan Data	47
F. Teknik Analisis Data	47
G. Teknik Penjaminan Keabsahan Data	47

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Tanah Datar	49
B. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	51
C. Penyertaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar	76

BAB V PENUTUP

A. Simpulan	87
B. Implikasi	88
C. Saran	88

DAFTAR PUSTAKA	89
-----------------------------	----

LAMPIRAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Al-Qur'an, As-Sunnah, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan yang prinsipil dan wajib diamalkan oleh setiap warga negara. Untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan disegala bidang kehidupan, khususnya bidang hukum dilaksanakan oleh unsur pemerintah, umat Islam pada khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya wajib mengikuti petunjuk Tuhan Yang Maha Esa, karena kita semua wajib mengikuti perintah Allah SWT dan Rasul-Nya serta pemerintah (Peraturan Perundang-undangan). (Syarifin dan Jubaedah, 2012: 30-31)

Perintah ini disebutkan dalam surat An-Nisa' ayat (59) sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan ulil amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (al-Qur'an) dan Rasul (Sunnah-Nya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama bagimu dan lebih baik akibatnya.”

Ayat ini memerintahkan kita untuk taat kepada Allah SWT, taat kepada Rasulullah dan taat kepada penguasa. Oleh karena itu, kita wajib mengamalkan peraturan Allah, peraturan Rasul-Nya dan peraturan yang dibuat oleh pemimpin atau penguasa, dalam hal ini pemerintah berupa Peraturan Perundang-undangan atau Qanun, baik yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun yang dibuat oleh pemerintah daerah. (Syarifin dan Jubaedah, 2012: 30-31)

Bahwa suatu negara dikatakan sebagai negara hukum, apabila kedaulatan atau kekuasaan tertinggi ada di tangan hukum, kedudukan Indonesia sebagai negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 bahwa, "Negara Indonesia adalah negara hukum" yaitu negara Indonesia dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan menjalankan fungsi pemerintahan perlu Peraturan Perundang-undangan yang berfungsi untuk mengatur semua aktivitas penyelenggara negara, membatasi kekuasaan penyelenggara negara dan melindungi hal asasi warga negara. Semua Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk harus berdasarkan kepada UUD Tahun 1945 dan tidak boleh bertentangan dengan isi UUD Tahun 1945. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945, bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". (Lihat Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945)

Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Namun, meskipun daerah diberi hak untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, itu bukan berarti daerah boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan prinsip negara kesatuan. (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007: 90)

Pemerintahan daerah dalam menjalankan hak konstitusional tersebut, lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kepala daerah berwenang (a) mengajukan rancangan Perda; (b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; (d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.

Dalam menjalankan pemerintahan daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa DPRD mempunyai mempunyai fungsi: (1) legislasi; (2) anggaran; dan (3) pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di Kabupaten/Kota.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah selanjutnya diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Setiap penyusunan suatu rancangan undang-undang harus ada naskah akademiknya, meskipun terhadap rancangan peraturan daerah masih bersifat alternatif atau perlu menjadi pertimbangan.

Tak dapat kita pungkiri, selama ini produk dari Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif baik pusat maupun daerah ada yang tidak sesuai dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dari data yang disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2016 terdapat 3.143 peraturan daerah yang dibatalkan baik oleh Gubernur untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota maupun oleh Kementerian Dalam Negeri. (www.kemendagri.go.id)

Hal ini terjadi karena berbagai sebab, diantaranya adalah karena tidak menyertakan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik pada waktu Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Adanya peraturan daerah bermasalah (baik masalah prosedural maupun masalah

substansi) yaitu disebabkan antara lain kurangnya sumber daya manusia yang kompeten/ahli untuk merumuskan peraturan daerah tersebut.

Pada saat ini, penyusunan naskah akademik (*academia paper*) dalam rangka pembentukan rancangan undang-undang tidak saja menjadi permasalahan yang aktual di Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi merupakan pula suatu permasalahan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga pemerintah yang lain yang berhubungan dengan penyusunan Peraturan Perundang-undangan. (Indrati, 2007: 240)

Sebagai suatu hasil kajian yang bersifat akademik, tentu Naskah Akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, objektif, dan impersonal. Sehingga pertimbangan yang melatarbelakanginya 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. Oleh karena itu, sudah seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan. (Asshiddiqie, 2017: 225)

Salah satu substansi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang perlunya naskah akademik dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Khusus dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 56 ayat (2), Pasal 57 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara redaksional memang bunyi Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa, dimaksudkan untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, namun ketentuan tersebut juga berlaku untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pemberlakuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 bahwa, untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ditunjuk berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, 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”.

Penyusunan naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah bukanlah merupakan keharusan, akan tetapi apabila dilihat dari aspek implementasi dan pengaturannya, dapat dimaknai bahwa sebuah naskah akademik sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan draft rancangan peraturan daerah. Dengan demikian keberadaan naskah akademik tidak hanya bersifat formalitas tetapi memiliki keterkaitan dengan proses penyusunan peraturan daerah.

Keberadaan naskah akademik yang sangat penting tersebut ternyata tidak didukung dengan aturan hukum yang mengharuskan setiap penyusunan Peraturan Perundang-undangan untuk menyusun naskah akademik.

Akibat dari kekaburan norma ataupun kekosongan norma dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa, pada tataran pelaksanaannya di daerah dapat menimbulkan terjadinya perbedaan pemahaman, penafsiran dan komitmen untuk melaksanakannya oleh masing-masing pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah, termasuk dalam pemerintahan daerah Kabupaten Tanah Datar belum ada produk hukum daerah yang menindak lanjuti Peraturan Perundang-undangan pembentukan peraturan daerah yang mengikat semua unsur pemerintahan.

Berangkat dari paparan di atas, Penulis tertarik untuk menulis mengenai **“Implementasi Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Studi Pelaksanaan Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah)”** sebagai judul penelitian yang akan Penulis tuangkan kedalam Skripsi.

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini hanya terbatas mengenai “Implementasi Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Studi Pelaksanaan Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah)” terhadap peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017.

C. Rumusan Masalah

Untuk lebih memfokuskan penelitian ini dan untuk mencapai sasaran, maka penulis membatasi masalah yang akan diteliti yaitu:

1. Bagaimana kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?
2. Apakah setiap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar disertai dengan naskah akademik ?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kewenangan pemerintahan daerah dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis apakah setiap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar disertai dengan naskah akademik.

E. Manfaat dan Luaran Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

1. Manfaat Penelitian

1) Secara Teoritik

- a. Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Pengetahuan, khususnya Hukum Tata Negara/Ilmu Perundang-undangan (*taqnim*) berkenaan pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.
- b. Dapat menjadi sumbangan pemikiran dan referensi bagi penelitian lain terkait pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

2) Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, utamanya Hukum Tata Negara/Ilmu Perundang-undangan (*taqnim*) berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.
- c. Bagi instansi pemerintahan daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan, khususnya berkenaan pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

2. Luaran Penelitian

Luaran Skripsi ini diterbitkan pada jurnal/artikel ilmiah Institut Agama Islam Negeri Batusangkar, diarsipkan di Perpustakaan Sekretariat

Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Tanah Datar.

F. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam memahami karya tulis ilmiah ini, maka Penulis akan menjelaskan terminologi yang digunakan sebagai berikut:

Implementasi adalah pelaksanaan; penerapan (KBBI Online, <https://kbbi.web.id>). Yang penulis maksud adalah penerapan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. (KBBI Online, <https://kbbi.web.id>). Yang penulis maksud adalah kewenangan pemerintahan daerah dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

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 (Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011). Yang penulis maksud adalah naskah akademik rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar.

Rancangan Peraturan Daerah adalah proses, cara/tahapan pembentukan rancangan peraturan daerah yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Jadi kesimpulan definisi diatas adalah pelaksanaan kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Dalam Ilmu Hukum Tata Negara, legislasi dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai suatu bidang kegiatan praktik hukum tata negara yang disiapkan sebagai tenaga ahli atau staf ahli *legal drafter* di lingkungan lembaga negara yang berwenang dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan (Asshiddiqie, 2015: 260).

Pengembangan ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya, oleh karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi untuk menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. (Indrati, 2007: 2)

Istilah Peraturan Perundang-undangan dipakai dan dikembangkan oleh Sri Soemantri, A. Hamid S. Attamimi, Bagir Manan, Kuantana Magnar, Rosjidi Ranggawidjaja. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah Peraturan Perundang-undangan berasal dari istilah *wetelijke regels* atau *wetelijke regeling*. Sekalipun demikian, istilah tersebut tidak mutlak dipergunakan secara konsisten, karena dalam konteks tertentu lebih tepat dipergunakan istilah perundang-undangan, dan dalam konteks lain, digunakan istilah Peraturan Perundang-undangan yang lebih berakaitan dan lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Oleh karena itu, dalam konteks lain lebih baik dipergunakan istilah ilmu perundang-undangan, dan lain sebagainya.

Bagir Manan dan Kuantana Magnar, menyatakan bahwa hukum dalam suatu negara dapat menjelma dalam berbagai wujud, antara lain dalam bentuk hukum tertulis berupa Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai dan (menjelmakan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. (Syarifin dan Jubaedah, 2012: 23-24)

Peraturan Perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum, maksudnya yaitu tidak mengidentifikasi individu tertentu sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. (Yuliandri, 2013: 37-38)

Atas dasar pendapat tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa setiap putusan tertulis adalah peraturan tertulis yang bersifat umum yang mengikat secara langsung setiap orang. Dengan kata lain, pengaturan yang bersifat umum adalah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.

Hal ini dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Adapun unsur-unsur dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Peraturan tertulis;
- b. Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
- c. Mengikat secara umum (Syarifin dan Jubaedah, 2012: 23-24).

Tegasnya, unsur *pertama* menyangkut semua produk hukum yang disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan harus dalam bentuk tertulis. Jadi, tidak dikenal adanya produk hukum berupa Peraturan Perundang-undangan dalam bentuk keputusan lisan. Unsur *kedua*, yaitu subjek yang membentuk suatu produk hukum yang disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan itu harus lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Unsur *ketiga*, bahwa produk hukum itu harus ditujukan kepada umum, bukan ditujukan kepada individu atau perseorangan, menurut hukum sering dipergunakan dengan istilah “bersifat mengatur”.

2. Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - a. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan yang bersifat mengikat umum dan berlaku secara universal berbeda dengan halnya Surat Keputusan atau keputusan administratif (*beshikking*) yang dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual dan final. Karena sifatnya yang mengikat umum dan berlaku secara universal maka Peraturan Perundang-undangan ini harus mengindahkan landasan-landasan bagi keberadaan dan kekuatannya. (Zein, Yudhanti dan Syaprillah: 17-20)

Peraturan Perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki (3) tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis (Kemenkumham, 2011: 15).

- 1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.

3) Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Mengingat peraturan daerah adalah merupakan produk politis maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi peraturan daerah. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

b. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem Peraturan Perundang-undangan secara nasional, sehingga

pembentukan peraturan daerah harus dilaksanakan sesuai asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Handoyo, 2014:123)

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Indriati-2, 2007: 226).

Adapun asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) bagian, yaitu:

- a) Asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan
- b) Asas-asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Triyono, 2013: 44-47).

Menurut Hamid S. Attamimi, (dalam Indriati, 2007: 256), asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang patut meliputi:

- a) Asas tujuan yang jelas;
- b) Asas perlunya pengaturan;
- c) Asas organ/lembaga;
- d) Asas materi muatan yang tepat;
- e) Asas dapat dilaksanakan;
- f) Asas dapat dikenali;
- g) Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- h) Asas kepastian hukum;
- i) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hal ini berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan

masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Lebih lanjut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang meliputi:

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kesusantaraan;
 - f. bhineka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa yang dimaksud dengan “*asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan*”, sebagai berikut:

- a. Dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Kedua pasal tersebut sebenarnya dapat dipahami atau dimaknai agar setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus sesuai Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan Norma Dasar Negara, sehingga kedua pasal tersebut berkaitan erat dengan Penjelasan Umum UUD 1945 (Indrati, 2007: 262).

Untuk itu, perlu perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui penyusunan Naskah Akademik dalam rangka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan berkelanjutan. Suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, bisa dinilai dari sudut pandang keberhasilan mencapai tujuan, pelaksanaan, dan penegakan hukumnya. (Yuliandri, 2011: 17)

3. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, mengatur hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. (Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011)

Dalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan penyesuaian yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, ditegaskan bahwa termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh. (Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f-g UU Nomor 12 Tahun 2011)

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang telah disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yakni peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Desa atau yang setingkat. (<http://m.hukumonline.com>)

Isi ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa patut disayangkan tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari pelbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hierarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangannya dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. (Zein, Yudhanti dan Syafrillah, 2016: 31)

Adanya berbagai jenis Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia yang tersusun dalam suatu tata susunan yang hierarkis mengakibatkan adanya perbedaan fungsi, maupun materi muatan dari berbagai jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut. (Indrati, 2007: 215)

Di sisi lain, materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dalam Pasal 14 yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus/ciri khas daerah dan/atau menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Materi Muatan Peraturan Daerah

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota berisi materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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. Peraturan daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dan Peraturan Daerah Provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah Provinsi memuat materi muatan untuk mengatur: a) kewenangan Provinsi; b) kewenangan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; c) kewenangan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; d) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; dan/atau e) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi. (Lihat Pasal 4 ayat (5) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015)

Sedangkan untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat materi muatan untuk mengatur: (a) kewenangan Kabupaten/Kota; (b) kewenangan yang lokasinya dalam daerah Kabupaten/Kota; (c) kewenangan yang penggunaannya dalam daerah Kabupaten/Kota; (d) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah Kabupaten/Kota; dan/atau (e) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 4 ayat (6) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015)

Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan peraturan daerah seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah dapat juga memuat ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Peraturan daerah dapat juga memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat

(2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. (Lihat Pasal 15 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Peraturan daerah dapat juga memuat ancaman sanksi mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif berupa: (a) teguran lisan; (b) teguran tertulis; (c) penghentian sementara kegiatan; (d) penghentian tetap kegiatan; (e) pencabutan sementara izin; (f) pencabutan tetap izin; (g) denda administratif; dan/atau (h) sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. (Lihat Pasal 5 ayat (6) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015)

Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Asas pembentukan dan materi muatan peraturan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Tinjauan Umum Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama (Lihat Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014)

Kewenangan daerah dalam pembentukan peraturan daerah diatur melalui beberapa instrumen regulasi baik undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana penetapan peraturan daerah merupakan hak konstitusional pemerintahan daerah, maupun peraturan menteri dalam negeri yang walaupun tidak diperintahkan oleh undang-undang untuk mengatur mengenai pembentukan peraturan daerah akan tetapi dibentuk berdasarkan kewenangannya yakni sebagai Pembina Pemerintah Daerah.

Adapun Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan peraturan daerah, yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- d) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan. (Lihat Konsideran Huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011)

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini peraturan daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Pemerintahan daerah berhak

menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. (Kemenkumham, 2011: 08)

Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Namun, meskipun daerah diberi hak untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, itu bukan berarti daerah boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan prinsip negara kesatuan. (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007: 90)

Produk hukum daerah berupa peraturan daerah merupakan salah satu bagian terpenting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Pengertian peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. (Lihat Pasal 1 ayat (8) UU Nomor 12 Tahun 2011)

Peraturan daerah tidak ubahnya adalah *locallaw* atau *localewet* yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*locallegislation*) yang dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintahan daerah setempat. Dengan perkataan lain, sama dengan undang-undang, peraturan daerah juga merupakan produk legislatif yang melibatkan para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat. (Asshiddiqie, 2017: 63)

Pada dasarnya peraturan daerah adalah instrumen hukum pemerintahan daerah dalam melaksanakan kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan pemerintahan daerah itu sendiri. Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan daerah juga merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sekaligus juga merupakan bentuk nyata dari aspirasi masyarakat di suatu daerah yang ditungkan dalam bentuk

hukum tertulis. Dengan demikian peraturan daerah memegang peranan penting dalam proses transformasi masyarakat daerah dan juga dalam rangka membangun tertib hukum kehidupan masyarakat daerah. (Yani, 2011: 108)

Selain itu, kewenangan otonomi daerah 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. Peraturan daerah mempunyai fungsi diantaranya:

- a) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b) Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi;
- c) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah; dan
- d) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

(Kemenkumham, 2011: 8)

Keberadaan Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah pada hakikatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai perwujudan prinsip atau asas desentralisasi, Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, seperti:

- a) Sendi negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi. Salah satu prinsip negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi adalah adanya pembagian kekuasaan dan pembatasan kekuasaan pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan merupakan cara membagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintah yang lebih tinggi.
- b) Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam rangka memperluas pelaksanaan sendi kerakyatan, maka pemerintah daerah dijalankan atas dasar

permusyawaratan dengan membentuk badan-badan perwakilan tingkat daerah, yang membuat peraturan daerah.

- c) Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Satuan pemerintah daerah dimanapun dipandang sebagai ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah pada umumnya adalah Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. (Handoyo, 2014: 221-125)

Kewenangan pemerintahan daerah dalam pembentukan peraturan daerah adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah yang materi muatan: penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. (Lihat Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014)

Susunan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ini meliputi Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan DPRD. Pemerintahan Daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintahan Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Adapun Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

Kepala daerah merupakan unsur pemerintahan daerah yang mempunyai tugas dan wewenang meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

3. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang RPJPD dan rancangan peraturan daerah tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD, dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang:

1. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
2. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. (Lihat Pasal 65 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2014)

DPRD juga merupakan unsur pemerintahan daerah yang mempunyai mempunyai fungsi: (1) legislasi; (2) anggaran; dan (3) pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 365 UU Nomor 2 Tahun 2018)

1. Fungsi legislasi

Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.

2. Fungsi anggaran

Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama Kepala Daerah.

3. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah termasuk APBD, Keputusan Bupati dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi (pembentukan peraturan daerah) harus mendapat persetujuan bersama dengan Bupati untuk dapat menjadi sebuah peraturan daerah yang mengikat. Bahwa keduanya sebagai mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Itu berarti bahwa salah satu dari keduanya tidak boleh ada yang disubordinatkan. Tidak ada peran yang bias disubstitusikan oleh lembaga lain.

C. Tinjauan Umum Naskah Akademik

1. Pengertian Naskah Akademik

Di dalam Ilmu Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu substansi dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah mengatur mengenai keberadaan naskah akademik. Pengertian Naskah Akademik yang dimaksud Pasal 1 angka 11 Undang-Undang ini 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”.

Dengan demikian menurut Multiwati Darus dikutip Rahmat Trijono, mengartikan “Naskah Akademik terdiri dari dua kata yaitu Naskah dan Akademik. Naskah adalah rancangan dan Akademik adalah bersifat akademik, dalam arti bersifat ilmu pengetahuan. Dari kedua pengertian kata tersebut, Naskah Akademik dapat diartikan sebagai suatu rancangan yang bersifat akademik atau ilmu pengetahuan”. (Rahmat, 2013: 95)

Urgensi naskah akademik menjadi sangat penting dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan ketika dihadapkan pada problematika Peraturan Perundang-undangan selama ini yang selalu dinilai tidak responsive, tidak egaliter, tidak futuristic dan secara umum tidak berkualitas. Untuk itu, solusinya adalah dengan melakukan riset secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisikan latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan Peraturan Perundang-undangan, khususnya rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Dalam tataran ideal diharapkan melalui Naskah Akademik, setiap rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah mendapat *sentuhan* ilmiah yang *output*-nya dapat menghasilkan undang-undang dan peraturan daerah yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation* (peraturan perundang-undangan yang baik). (Astawa dan Na'a, 2008: 109-110).

Fungsi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

- a. Bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Perundang-undangan;
- b. Bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Peraturan Perundang-undangan; dan

- c. Bahan dasar bagi penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan. (Triyono, 2013: 111)

Naskah akademik juga menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan). (Jurnal IUS, Vol. II, No. 5: 296)

Naskah Akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) 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 dalam Peraturan Perundang-undangan. Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan Peraturan Perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya. Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Secara sosiologis, Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat. (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang 2015)

Kajian politis pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan dari pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan masing-masing pihak, oleh karena itu naskah akademik berperan menjadi sarana memadukan kekuatan-kekuatan para pihak tersebut, sehingga diharapkan perpaduan tersebut menjadi sebuah kebijaksanaan

politik yang kelak menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan.

Dalam penyusunannya, substansi dari sebuah peraturan daerah pada dasarnya harus dapat mencerminkan kondisi dan kebutuhan dari masyarakat di tiap daerah. Sehingga penerapan dari peraturan daerah tersebut nantinya dapat memberikan solusi kepada masalah yang benar-benar terjadi di daerah tersebut. Sebuah peraturan daerah yang telah ditetapkan walaupun sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak akan berjalan dengan baik jika substansi yang ada di dalamnya tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat di daerah tersebut. Sehingga dapat mengurangi kemungkinan peraturan daerah yang akan dibentuk tersebut nantinya bertentangan dengan kepentingan umum. (Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Vol. V, No. 1: 155-156)

Urgensi sebuah Naskah Akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah Naskah Akademik, antara lain:

- a. Naskah Akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan Peraturan Perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan Naskah Akademik dapat berasal dari masyarakat;
- b. Naskah Akademik akan memaparkan alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan.
- c. Naskah Akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan).

- d. Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini menjelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya;
- e. Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam Naskah Akademik. (Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10, No. 2, Juni 2013: 116-122)

Naskah Akademik memiliki fungsi dan peranan penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena merupakan bahan penunjang berupa data dan informasi akurat, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian untuk menjamin peraturan tersebut telah memenuhi dasar filosofis, dasar yuridis, dasar sosiologis, dan dasar politik, suatu substansi masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat.

Selanjutnya, yang menjadi uraian Naskah Akademik peraturan daerah, antara lain: latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian, kajian teoritis dan praktik empiris, evaluasi dan analisa Peraturan Perundang-undangan terkait, landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

2. Dasar Hukum Pembentukan Naskah Akademik

Selama ini penyusunan suatu naskah akademik tidak diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan yang mengikat seluruh penyelenggara negara yang berhubungan dengan pembentukan rancangan undang-undang. Dasar hukum pembentukan naskah akademik mulai mendapat perhatian setelah Presiden menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara

Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (dalam Keputusan Presiden ini disebutkan dengan istilah rancangan akademik). Maka keberadaan suatu naskah akademik dalam pembentukan rancangan undang-undang (dan peraturan perundang-undangan lainnya) belum merupakan suatu kewajiban. Kewajiban membentuk suatu rancangan akademik masih bersifat tidak mengikat (alternatif), oleh karena dalam Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998, hanya dirumuskan dengan kata "*dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik*" dan tidak dirumuskan dengan kata "*wajib terlebih dahulu menyusun naskah akademik*". (Indrati, 2007: 243-245)

Secara normatif sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa naskah akademik memiliki kedudukan tersendiri dalam perundang-undangan tersebut. Hal ini berimplikasi pada wajib adanya naskah akademik, naskah akademik tidak bersifat alternatif lagi dalam Pembentukan Perundang-undangan terutama Undang-Undang meskipun dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota naskah akademik masih bukan suatu kewajiban dan sifatnya fakultatif karena dapat disertai penjelasan atau keterangan.

Hal ini sesuai dengan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa: "Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik", dan Pasal 8 ayat (1) Perpres Nomor 87 Tahun 2014, bahwa "Naskah Akademik disusun dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang".

Kata "*harus*" pada Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, merupakan pengertian spesifik bahwa DPR, Presiden, dan DPD harus menyertakan Naskah Akademik dalam mengajukan Rancangan

Undang-Undang. Keharusan menyatakan pengertian spesifik bahwa perilaku manusia ditentukan oleh hukum. Tindakan yang diharuskan oleh pengaturan tersebut adalah dituntut, meskipun tidak ada yang menghendaknya. Ini menunjukkan, pengaturan dalam Pasal 43 ayat (3) yang mengatur mengenai “*keharusan*” dalam konteks ini, merupakan suatu pernyataan kehendak yang berasal dari undang-undang dalam bentuk imperatif, bahwa subjek yang diatur harus melakukan tindakan atau cara yang telah diatur dalam undang-undang tersebut.

Sedangkan terhadap pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota masih bersifat kabur antara keharusan atau alternatif bukan suatu kewajiban dan sifatnya fakultatif karena dapat disertai penjelasan atau keterangan. Karena hanya menyebutkan “*disertai*” sebagaimana diatur pada Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik” dan Pasal 67 Perpres Nomor 87 Tahun 2015, bahwa “Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”. Selanjutnya Pasal 22 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, bahwa “Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Pencantuman klausul “*....dan/atau....*” berdampak pada tidak adanya ketegasan pembuatan naskah akademik dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah. Hal ini sangat disayangkan karena naskah akademik seharusnya dipandang sebagai hal yang krusial bukan sebagai hal yang parsial dari suatu pembuatan rancangan peraturan daerah, karena dalam pembuatan naskah akademik tersebut akan termuat dengan cermat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai dasar yang baik untuk suatu rancangan peraturan daerah.

Berdasarkan beberapa ketentuan diatas, dapat disimpulkan bahwa Naskah Akademik dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah masih bersifat fakultatif, terbatas pada beberapa Peraturan Perundang-undangan saja, padahal melihat dari pada substansi dan urgensi Naskah Akademik itu sendiri seharusnya dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dibuat Naskah Akademiknya.

3. Sistematika Naskah Akademik

Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa:

“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, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Adapun sistematika penulisan naskah akademik berdasarkan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Judul
- b. Kata Pengantar
- c. Daftar Isi
- d. BAB I Pendahuluan
- e. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris
- f. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait
- g. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
- h. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- i. BAB VI Penutup
- j. Daftar Pustaka
- k. Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Uraian singkat Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1) BAB I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

a) Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

b) Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- b. Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut,

yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

- c. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
 - d. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.
- c) Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:
- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
 - b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
 - c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
 - d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

d) Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (*normatif*) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuisioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

2) BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- a) Kajian teoretis.
- b) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan

Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- c) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- d) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

3) BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

4) BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

a) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

c) Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

5) BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- a) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b) materi yang akan diatur;
- c) ketentuan sanksi; dan
- d) ketentuan peralihan.

6) BAB VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

a) Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

b) Saran

Saran memuat antara lain :

- a. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.

- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.
- 7) Daftar Pustaka
 - Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.
- 8) Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-undangan

D. Penelitian yang Relevan

Penelitian ini mengenai Implementasi Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai penyertaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar. Berdasarkan eksplorasi peneliti, ditemukan beberapa tulisan yang berkaitan dengan penelitian ini, sebagai berikut:

1. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10, No. 2, Juni 2013. *“Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Urgency Academic Draft in Establishment of The Region Regulation)*, oleh Siti Masitah. Bahwa urgensi dari sebuah naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah naskah akademik antara lain:
 - a. Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan Peraturan Perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari masyarakat;
 - b. Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan;
 - c. Naskah akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah Peraturan Perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya) dan aspek politis (kebijaksanaan

politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan);

- d. Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik.
2. Jurnal IUS Vol. 11, No. 5, Agustus 2014 *“Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif (The Importance Of Academic Script In The Statutes Formatting To Realize Aspirational And Responsive Law)*, oleh Abdul Basyir. Bahwa naskah akademik sebagai sarana untuk melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat ke dalam Peraturan Perundang-undangan dengan mengidentifikasi dan menyelesaikan permasalahan hukum yang sedang terjadi dalam masyarakat serta mengantisipasi permasalahan yang akan terjadi pada masa yang akan datang dan merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan hukum aspiratif dan responsif sehingga menghasilkan produk Peraturan Perundang-undangan yang dapat ditegakkan dan diterima oleh masyarakat.
 3. Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Vol. V, No. 1 Tahun 2017. *“Pendayagunaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Suatu Kajian Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Mempawah, Kabupaten Kubu Raya dan Kota Pontianak Provinsi Kalimantan Barat)”*. Oleh M Fahmi Hazdan dan Adi Sulistiyono. Bahwa Pemerintahan Daerah agar dapat lebih mempertimbangkan kembali tentang kedudukan naskah akademik dalam penyusunan suatu peraturan daerah serta memberikan ruang yang cukup bagi tenaga ahli atau akademisi yang merupakan ahli di bidangnya sebagai tenaga yang dapat membantu dalam proses pembentukan peraturan daerah dan memperhatikan efektifitas dalam masyarakat.

Adapun perbedaan penelitian yang dilaksanakan oleh Peneliti dengan ketiga penelitian yang relevan diatas adalah penelitian ini dilakukan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar mengenai implementasi Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Studi Pelaksanaan Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah) terhadap peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian bersifat kualitatif dengan metode yuridis normatif dibantu dengan pendekatan empirik.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian bersifat kualitatif dengan metode yuridis normatif dibantu dengan pendekatan empiris atau *socio-legal research* yaitu penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat. Penelitian hukum yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang mengkaji Peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya dengan kewenangan pemerintahan daerah dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah.

B. Latar dan Waktu Penelitian

1. Latar penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar yaitu Kantor Bupati Sekretariat Daerah dan Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang beralamat di: Jl. S. A. Bagagarsah, Pagaruyuan, Tj. Emas, Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat 27281. Adapun latar penelitian skripsi ini adalah berdasarkan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur”.

2. Waktu Penelitian

Adapun waktu penelitian yang Penulis lakukan berlangsung selama lebih kurang 2 bulan, mulai dari bulan Maret sampai dengan bulan Mei 2018 dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3.1.
Waktu Penelitian

No	Kegiatan	Bulan				
		Maret 2018	April 2018	Mei 2018	Juni 2018	Juli 2018
1	Penelitian Skripsi (<i>research</i>)	✓	✓	✓	-	-
2	Penulisan Skripsi	-	-	✓	✓	
3	Ujian Munaqasah	-	-	-	-	✓

Sumber: Diolah Oleh Penulis, 2018

C. Instrumen Penelitian

Adapun instrumen penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti sebagai instrumen utama dalam melakukan pengumpulan data, selain peneliti Penulis juga menggunakan deskripsi informan, interpretasi sementara penelitian pada kejadian yang diamati, *field-notes*, *hand phone*, pedoman wawancara dan lain-lain yang biasa digunakan dalam penelitian.

D. Sumber Data Penelitian

1. Sumber data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara, untuk melengkapi data primer Penulis melakukan wawancara dengan Bapak Jsrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar dan Bapak Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

2. Sumber data sekunder melakukan inventarisasi:
 - a. Bahan hukum primer diperoleh dengan melakukan inventarisasi Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
 - b. Bahan hukum sekunder diperoleh dengan melakukan inventarisasi literatur berupa *hard copy* Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah dan peraturan daerah yang telah undangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017, buku-buku, dan jurnal ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mendapatkan data yang tepat, Penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Teknis wawancara

Penulis melakukan wawancara tidak terstruktur dengan Bapak Jsrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar dan Bapak Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kabupaten Tanah Datar.

2. Teknik dokumentasi

Penulis melakukan inventarisasi literatur berupa *hard copy* Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah, Propemperda Kabupaten Tanah Datar 2017 dan peraturan daerah yang telah undangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017.

F. Teknik Analisis Data

Bahan hukum yang telah diperoleh akan diinventarisir dan dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis dan nantinya akan diratik kesimpulan. Maksudnya bahwa data primer dan data sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya sesuai dengan pokok permasalahan sehingga tercipta satu kesatuan yang utuh.

G. Teknik Penjaminan Keabsahan Data

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan dua metode teknik penjaminan validitas/keabsahan data, yaitu:

1. Teknik triangulasi sumber data

Untuk menjamin keabsahan data penelitian ini Penulis melakukan observasi awal selain itu melakukan wawancara dengan informan utama dan juga mewawancarai kasubbag atau pegawai lainnya ditempat peneliti melakukan penelitian. Kemudian mengecek dokumen tertulis dan arsip terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar

pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar dan Bagian Hukum dan Persidangan Sekretariat DPRD Kabupaten Tanah Datar.

Tujuan validitas atau keabsahan data dalam penelitian ini adalah untuk menghasilkan bukti-bukti atau data yang berbeda, yang selanjutnya akan memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda mengenai fenomena yang diteliti, sehingga melahirkan keluasan pengetahuan untuk memperoleh kebenaran yang handal.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Tanah Datar

Kabupaten Tanah Datar adalah salah satu Kabupaten di Provinsi di Sumatera Barat yang dikenal sebagai “Luhak Nan Tuo” terletak pada $00^{\circ}17''$ s.d $00^{\circ}39''$ \sqrt{d} $100^{\circ}51$ BT mempunyai luas $1336,00 \text{ km}^2$. Wilayah administrasi Kabupaten Tanah Datar terdiri dari 14 Kecamatan dan 75 Nagari (setingkat kelurahan di wilayah kota). Secara geografis Kabupaten Tanah Datar berada disekitar kaki Gunung Merapi, Gunung Singgalang dan Gunung Sago, serta diperkaya dengan 25 sungai. Danau singkarak yang cukup luas sebagian diantaranya merupakan wilayah Kabupaten Tanah Datar yakni teletak di Kecamatan Batipuah Selatan dan Rambatan. Diantara seluruh Kecamatan yang ada, tiga Kecamatan terletak pada ketinggian antara 750 s.d. 1000 meter di atas permukaan laut, yaitu Kecamatan X Koto, Salimpaung dan Tanjung Baru. Sementara itu empat Kecamatan lainnya, yaitu Kecamatan Lima Kaum, Tanjung Emas, Padang Ganting, dan Sungai Tarab Terletak pada ketinggian 450 s.d. 550 meter dari permukaan laut. Sedangkan tujuh Kecamatan lagi terletak pada ketinggian yang bervariasi, misalnya Kecamatan Lintau Buo yang terletak pada ketinggian antara 200 s.d. 750 meter dari permukaan laut. Bila dilihat dari luas wilayah Kecamatan, maka Kecamatan yang paling kecil luasnya adalah Kecamatan Tanjung Baru dengan luas $34,18 \text{ km}^2$, sedangkan Kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Lintau Buo Utara, yakni $167,61 \text{ km}^2$, kemudian diikuti Kecamatan X Koto yang luasnya $152,02 \text{ km}^2$. Ibukota Kabupaten Tanah Datar derada di Batusangkar, uniknya Kota Batusangkar ini berada pada parbatasan tiga Kecamatan, yaitu Kecamatan Lima Kaum, Kecamatan Tanjung Emas, dan Kecamatan Sungai Tarab. Sedangkan pusat pemerintahan berada di Kecamatan Tanjung Emas atau tepatnya di Nagari Pagaruyuang. Kota Batusangkar ini lebih dikenal sebagai kota budaya, karena di Kabupaten Tanah Datar terdapat banyak peninggalan

B. Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam Menyiapkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa kewenangan mengajukan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau Bupati disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik adalah bagian penting dari proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Memang tidak semua jenis Peraturan Perundang-undangan mengharuskan Naskah Akademik. Tetapi Naskah Akademik akan menjadi acuan untuk mengetahui arah penyusunan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Dari data yang diperoleh Penulis, bahwa sejak tahun 2012-2017 jumlah peraturan daerah yang dihasilkan sebanyak 46 peraturan daerah yang keseluruhannya berasal dari prakarsa pemerintah daerah dan tidak ada satupun peraturan daerah usul inisiatif DPRD. Dengan demikian dalam kurun waktu 6 tahun terakhir DPRD Kabupaten Tanah Datar tidak ada optimalisasi fungsi DPRD Dalam pembentukan peraturan daerah. Maka menurut Penulis salah satu penyebabnya disebabkan oleh sumber daya manusia perancang peraturan perundang-undangan.

Namun sebaliknya, jumlah peraturan daerah di Kabupaten Tanah Datar yang sebahagian besar berasal dari prakarsa pemerintah daerah karena hal itu langsung terkait dengan bidang kerja pada masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Dari hasil wawancara Penulis dengan beberapa sumber, menunjukkan bahwa salah satu penyebab sehingga sebahagian besar peraturan daerah di Kabupaten Tanah Datar adalah usulan pemerintah daerah karena merupakan fungsi yang berkaitan secara khusus dengan pelaksanaan otonomi daerah yaitu untuk membangun daerahnya sesuai dengan kekhususan masing-masing

daerah dalam rangka pembangunan dan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah.

Sedangkan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD masih sangat terbatas disebabkan oleh terbatasnya kemampuan dan pengetahuan dari anggota DPRD Kabupaten Tanah Datar mengenai pembentukan peraturan daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa hak inisiatif anggota DPRD kurang digunakan secara optimal dalam bidang legislasi atau pembentukan peraturan daerah. Padahal sejak adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 keberadaan dan fungsi DPRD menjadi semakin kuat.

Penyusunan rancangan peraturan daerah adalah sangat menentukan bagi kelancaran pembahasan di DPRD. Karena itu, kualitas suatu peraturan daerah dan pengambilan keputusan atas rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, sangat ditentukan oleh cara bagaimana rancangan peraturan daerah itu disusun. Setidaknya suatu rancangan peraturan daerah harus didahului dengan menyusun naskah akademik. Ini tentu saja, mensyaratkan peraturan daerah tidak dibuat atas dasar kejar tayang.

Dengan didahului atau disertai dengan naskah akademik, maka ia akan sangat memudahkan bagi pembahasan rancangan peraturan daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Setidaknya dalam pembahasan atas rumusan materi dari peraturan daerah itu tidak terjebak dalam debat dipermukaan yang pada akhirnya tujuan pembentukan perda itu tidak optimal. Dengan disertai dengan naskah akademik, maka tahap-tahapan pembahasan peraturan daerah akan lebih mendalam dan setiap tahap pembahasan yang harus dilalui dapat berjalan dengan baik.

Karena suatu rancangan peraturan daerah untuk dapat ditetapkan sebagai peraturan daerah ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Kendala yang dihadapi adalah anggota DPRD tidak menindak lanjuti rancangan peraturan daerah yang telah ditetapkan dalam Propemperda dan kurangnya sumber daya manusia dalam merancang peraturan daerah. (Wawancara dengan Drs. Irman,

M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Dalam hal proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan peraturan daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan pemerintahan daerah, terdiri penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan peraturan daerah.
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh Bupati dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah. (Wawancara dengan Jsrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Secara rinci tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 4.2.
Dasar Hukum Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

No	UU Nomor 12 Tahun 2011	UU Nomor 23 Tahun 2014	Permendagri Nomor 80 Tahun 2015
1	- Perencanaan (dalam Prolegda)	- Perencanaan (dalam Propemperda)	- Perencanaan (dalam Propemperda)
2	- Penyusunan	- Penyusunan	- Penyusunan
3	- Pembahasan	- Pembahasan	- Pembahasan
4	- Penetapan	- Penetapan	- Penetapan
5	- Pengundangan	- Pengundangan	- Pengundangan
6	-	-	- Penyebarluasan

Sumber: Hasil Analisis Penulis, 2018.

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa pada dasarnya Peraturan Perundang-undangan yang ada mengatur hal yang sama berkaitan dengan prosedur pembentukan peraturan daerah. Hanya saja dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, bahwa memasukan penyebarluasan sebagai tahapan yang berdiri sendiri apabila dilihat dari definisinya. Akan tetapi jika melihat dalam penormaan yang ada, dapat

dikatakan bahwa penyebarluasan bukan merupakan tahapan yang berdiri sendiri melainkan merupakan bagian integral dari tahapan-tahapan lainnya.

Adapun tahapan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar adalah (1) Perencanaan; (2) Penyusunan; (3) Pembahasan; (4) Penetapan; (5) Pengundangan.

1. Tahap Perencanaan

Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. (Lihat Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 87 Tahun 2014)

Untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan teknis yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan lebih lanjut dengan Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat pada konsideran menimbang Perpres Nomor 87 Tahun 2014, bahwa:

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (6), Pasal 29, Pasal 31, Pasal 47 ayat (4), Pasal 53, Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59, Pasal 63, Pasal 64 ayat (3), Pasal 85, Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian semua ketentuan mengenai Prolegda dan Balegda yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai Propemperda dan Bapemperda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. (Lihat Pasal 403 UU Nomor 23 Tahun 2014)

Untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan teknis yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan lebih lanjut dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015

tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa:

- a. Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.
- b. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri.

Hal ini dapat dilihat pada konsideran menimbang Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa:

“Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah, sehingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu diganti”

Penggunaan istilah pembentukan peraturan daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan diatas, pada hakikatnya bermakna sama dalam kaitannya untuk perencanaan pembentukan peraturan daerah yang terencana, terpadu dan sistematis serta peraturan-peraturan ini bersifat saling melengkapi satu sama lain. Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam pembentukan peraturan daerah lebih mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam teknis pembentukan Peraturan Daerah, dengan demikian Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar juga menggunakan istilah Propemperda dalam menggambarkan instrumen perencanaan dalam pembentukan peraturan daerah. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Dengan demikian berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Pemandagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena dibentuk oleh menteri dalam hal ini Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia yang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang dibentuk berdasarkan kewenangan.

Propemperda pada dasarnya hasil dari rumusan atau kesepakatan bersama antar DPRD dan Pemerintah Daerah mengenai perencanaan pembentukan peraturan daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran dan kemudian ditetapkan dengan Keputusan DPRD. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota agar dapat dilaksanakan secara berencana dan terpadu harus didasarkan pada Propemperda. Dalam Propemperda ditetapkan suatu skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum. Penyusunan Propemperda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Apabila pemrakarsa tidak dapat menyelesaikan penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Propemperda, maka rancangan peraturan daerah tersebut tetap akan dibahas kembali pada Propemperda tahun anggaran selanjutnya. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Proses penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu (1) satu tahun anggaran. (Lihat Pasal 34 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Propemperda yang berasal dari DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas (1) perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; (2) rencana pembangunan daerah; (3) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

pembantuan; dan (4) aspirasi masyarakat daerah. (Lihat Pasal 35 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Dalam penyusunan Propemperda dilingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan penyusunan Propemperda dilingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum atau bagian hukum ataupun instansi vertikal yang terkait. Koordinasi yang dimaksud adalah melakukan pembahasan apakah rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh DPRD atau Pemerintah Daerah merupakan kewenangan daerah untuk mengaturnya dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kemudian pembahasan terhadap : (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. Selain itu pada saat rapat pembahasan, juga dikaji apakah rancangan peraturan daerah yang diusulkan merupakan perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau merupakan aspirasi masyarakat daerah. Kemudian juga dilihat apakah rancangan peraturan daerah yang diusulkan tersebut merupakan prioritas untuk dibahas pada tahun berikutnya. Setelah hal ini dilakukan usulan rancangan peraturan daerah masuk dalam Propemperda. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Hal tersebut lebih lanjut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa:

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Dalam hal hasil penyusunan Propemperda antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah disepakati dalam rapat paripurna DPRD dan ditetapkan dalam Keputusan DPRD dan dilakukan sebelum penetapan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kalau dilihat, tujuan penetapan Propemperda sebelum penetapan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah agar anggaran yang dibutuhkan dalam rangka penyusunan suatu rancangan peraturan daerah dapat diakomodir dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga tidak terjadi penyusunan rancangan peraturan daerah yang telah direncanakan tidak terlaksana karena ketiadaan anggaran. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Hasil dari penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dengan Keputusan DPRD. (Lihat Pasal 37 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yaitu akibat putusan mahkamah agung; dan canggangan Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Kemudian dalam keadaan tertentu dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda Provinsi, yaitu 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 Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang

khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. (Lihat Pasal 38 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Selanjutnya dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan desa atau nama lainnya.” (Lihat Pasal 41 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Ketentuan terhadap tahap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap tahap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 40 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Lebih lanjut Pasal 239 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan ruang dalam Propemperda dapat dibuat daftar kumulatif terbuka yaitu rancangan peraturan daerah yang dibuat akibat putusan Mahkamah Agung dan peraturan daerah tentang APBD, rancangan peraturan daerah penataan kecamatan dan penataan desa. Selain itu, dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah diluar Propemperda karena alasan:

- a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- b. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
- c. Akibat pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk peraturan daerah Kabupaten/Kota; dan. (Kewenangan pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tanggal 15 Juni 2017

dan Kewenangan Gubernur berdasarkan Putusan Nomor 137/PUU-XII/2015 tanggal 5 April 2017)

- d. Perintah dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan Dalam hal daftar kumulatif terbuka yang dapat dimuat dalam Propemperda Kabupaten/Kota itu berbeda dengan yang dapat dimuat dalam Propemperda Provinsi.

Selanjutnya dalam penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar sebagai berikut:

- a. Kepala daerah menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda.
- b. Penyusunan Propemperda dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum.
- c. Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.
- d. Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda dilingkungan pemerintah daerah kepada Badan. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Sedangkan untuk penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten Tanah Datar sebagai berikut:

- a. Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan DPRD.
- b. Selanjutnya ketentuan mengenai Propemperda diserahkan kepada masing-masing DPRD dengan mengatur dalam peraturan DPRD. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Dari data yang Penulis peroleh ditemukan bahwa, pada tahun 2018, telah ditetapkan rancangan peraturan daerah yang kemudian menjadi Propemperda Kabupaten Tanah Datar yang telah disepakati bersama DPRD dan Bupati sebagai berikut:

Tabel 4.3.
Propemperda Kabupaten Tanah Datar Tahun 2018

No	Asal Ranperda	Judul Ranperda	Pemrakarsa
1	Inisiatif DPRD	Ranperda tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Tanah Datar	Komisi II DPRD Kab. Tanah Datar
		Perubahan Perda Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2011-2031	Komisi III DPRD Kab. Tanah Datar
		Ranperda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	Bapemperda DPRD Kab. Tanah Datar
2	Inisiatif Pemerintah Daerah	Ranperda tentang Rencana Pengembangan Industri Daerah	Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian Perdagangan
		Ranperda tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar	Dinas Pangan dan Perikanan
		Ranperda tentang Perikanan	Dinas Pangan dan Perikanan
		Ranperda tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	Dinas Pertanian
		Ranperda tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah	BKD
		Ranperda tentang Penamaan Jalan	Bagian Pemerintahan dan Otda
		Ranperda tentang Perlindungan Anak	Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
		Ranperda tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Tanah Datar	Dinas Parpora

	Ranperda tentang Perubahan Atas Perda Nomor 7 Tahun 2011 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar pada Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat	BKD
	Ranperda tentang Penyertaan Modal pada PT Bank Perkreditan Rakyat	BKD
	Ranperda tentang Kawasan Tanpa Rokok	Dinas Kesehatan
	Ranperda tentang Lalu Lintas Anggkutan Jalan	Dinas Perhubungan
	Ranperda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	BPBD
	Ranperda tentang Pengelolaan Pasar	Dinas Koperasi, UKM dan PP
	Ranperda tentang Perubahan Kedua Atas Perda Nomor 13 Tahun 2004 tentang PDAM	Bagian Perekonomian SDA
	Ranperda tentang Perusahaan Daerah Tuah Sepakat	Bagian Perekonomian SDA
	Ranperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Kota Batusangkar	Dinas PU
	Ranperda tentang Penyelenggaraan Kearsipan	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
	Ranperda tentang Persampahan	Badan Lingkungan Hidup
	Ranperda tentang Perangkat Nagari	Bagian Pemnag
	Ranperda tentang Nagari	Bagian Pemnag

Sumber: Keputusan DPRD Kabupaten Tanah Datar Nomor 176/21/KPTS/DPRD-TD/2017

Dari tabel diatas terlihat bahwa ada 24 (dua puluh empat) Propemperda yang telah disepakati bersama antar DPRD dan Bupati pada tahun 2017 untuk APBD tahun 2018, terdiri dari 3 (tiga) rancangan

peraturan daerah inisiatif DPRD dan 21 (dua puluh satu) rancangan peraturan daerah yang berasal dari Bupati.

Dengan ditetapkannya Propemperda tahun 2018 untuk menjadi perhatian pemrakarsa melingkupi, menyusun jadwal tahapan penyusunan peraturan daerah agar dapat terlaksana sesuai target, memahami substansi rancangan peraturan daerah yang akan disusun untuk dipedomani yang terkait dan agar segera menyusun naskah akademik rancangan peraturan daerahnya. Adapun implikasi rancangan peraturan daerah yang tidak disertai dengan Naskah Akademik yaitu ditolak untuk dibahas, cacat prosedur, dan peraturan daerah yang dihasilkan dapat mengalami kendala ketika dijalankan atau ditegakkan. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Terkait dengan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD selama ini selalu terhenti pada tahap Propemperda, hal ini terjadi karena banyak faktor penyebab diantaranya pemrakarsa tidak menindak lanjuti rancangan peraturan daerah tersebut untuk dilakukan penyusunan rancangan peraturan daerah dan ketidakmampuan konsultan untuk menyusun rancangan peraturan daerah tersebut, sehingga dari tahun 2012-2017 belum ada peraturan daerah inisiatif DPRD semua atas pemrakarsa pemerintah daerah. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Apabila pelaksanaan rancangan peraturan daerah yang termuat dalam Propemperda belum terselesaikan pada tahun tersebut maka DPRD dan Bupati menetapkan rancangan peraturan daerah yang tersisa dalam Propemperda tahun berikutnya. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Menurut hemat Penulis hal ini berarti bahwa lemahnya aspek *legal drafting* pada proses penyusunan peraturan daerah di lingkungan DPRD Kabupaten Tanah Datar. Padahal DPRD memiliki fungsi legislasi (pembentukan peraturan daerah), anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dilaksanakan sebagai representasi seluruh rakyat di daerah.

2. Tahap Penyusunan

Tahap penyusunan meliputi penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dan penyusunan rancangan peraturan daerah. Penyusunan Naskah Akademik yang baik akan sangat membantu kedalaman substansi/materi muatan rancangan Peraturan Perundang-undangan yang akan disusun. Untuk itu, penyusunan Naskah Akademik harus didukung dengan bahan penunjang berupa data dan informasi akurat, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian (baik penelitian hukum maupun non hukum), disertai dengan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan peraturan terkait.

Berdasarkan Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa: “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur”. Berikut uraiannya:

a. Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD

Rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Tata cara mempersiapkan Rancangan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. (Lihat Pasal 60 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Usul prakarsa yang telah diajukan kepada Pimpinan DPRD kemudian oleh Sekretaris DPRD diberi nomor pokok, dan setelah itu oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam rapat paripurna tersebut, pemrakarsa menyampaikan penjelasan atas usulnya

(inisiatif) dan anggota-anggota DPRD maupun kepala daerah (eksekutif) hadir dan memberikan tanggapan atas usulan. Pembentukan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat berasal dari anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Selain itu dalam hal apabila rancangan peraturan daerah yang diajukan baik dari DPRD maupun Pemerintah Daerah mengenai materi yang sama dalam satu masa sidang, maka yang akan dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD, karena institusi ini berkewajiban menerima, menyalurkan dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. (Lihat Pasal 62 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Sebagaimana hal tersebut diatas bahwa ketentuan mengenai penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011)

b. Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa Pemerintah Daerah

Rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh unit kerja di jajaran pemerintah daerah. Dalam hal pengajuan rancangan peraturan daerah itu disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dan diajukan kepada Bupati melalui sekretaris daerah, kemudian dilakukan pengkajian dan dikoreksi oleh bagian hukum.

Setelah dilakukan pengkajian awal atau koreksi oleh bagian hukum maka usulan rancangan peraturan daerah diajukan kepada Bupati disertai dengan pertimbangan-pertimbangan, saran dan penjelasan. Apabila rancangan peraturan daerah ditolak maka akan dikembalikan ke unit kerja yang bersangkutan sedangkan apabila rancangan peraturan daerah diterima maka akan diproses lebih lanjut. (Wawancara dengan Jsrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Rancangan peraturan daerah yang diterima akan dikaji ulang untuk diadakan penyempurnaan oleh bagian hukum atas perintah dari sekretaris daerah untuk mendapatkan tanggapan yuridis. Apabila perlu dibahas pada forum yang lebih luas maka bagian hukum dapat mengikutsertakan unit kerja instansi yang terkait sehingga ada persesuaian. Setelah rancangan peraturan daerah itu final (selesai) disertai dengan penjelasan pokok, rancangan peraturan daerah itu disampaikan kepada Bupati. Selanjutnya bagian hukum menyiapkan nota pengantar penyampaian rancangan peraturan daerah dari Bupati kepada pimpinan DPRD, sekaligus pengantar penjelasan rancangan peraturan daerah pada rapat pembahasan di DPRD. (Wawancara dengan Jsrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Mengenai prosedur atau tata cara pembentukan rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah baik Gubernur, Bupati/Walikota lebih lanjut diatur dengan Peraturan Presiden. (Lihat Pasal 59 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Sebagaimana hal tersebut diatas bahwa ketentuan mengenai penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011)

3. Tahap Pembahasan

Pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama dengan Bupati yang dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah diatur dengan Peraturan DPRD. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa:

- (1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
- (2) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- (3) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD bersama Bupati berdasarkan pada persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati. Sedangkan ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali rancangan peraturan daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPRD. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Lebih lanjut Pasal 76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selanjutnya menegaskan, bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Sebagaimana yang telah disebutkan pada Pasal 75 dan 76 tentang tata cara pembahasan dan penarikan kembali rancangan peraturan daerah. Bahwa tata cara pembahasan dan penarikan kembali rancangan Peraturan Daerah Provinsi itu berlaku sama pada tata cara dalam hal pembahasan dan penarikan kembali rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 77 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar ini dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembahasan, yaitu:

1. Pembicaraan tingkat I
 - a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Bupati dilakukan dengan:
 - 1) Penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 - 2) Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
 - 3) Tanggapan dan/atau jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi.
 - b. Dalam hal rancangan peraturan daerah Bupati berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 - 1) Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Peraturan Daerah Bupati;
 - 2) Pendapat Bupati terhadap rancangan peraturan daerah; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Bupati.
 - 3) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
2. Pembicaraan tingkat II
- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - 1) Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
 - 2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
 - b. Pendapat akhir Bupati.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dalam hal persetujuan dari peserta rapat paripurna tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Apabila rancangan peraturan daerah yang dibahas tersebut tidak mendapat persetujuan maka tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

4. Penetapan Rancangan

Apabila rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD dan Bupati akan disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari dari tanggal persetujuan bersama. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD bersama Bupati dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan DPRD itu disetujui oleh DPRD bersama Bupati ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tandatangan. Apabila dalam hal rancangan peraturan daerah tersebut yang telah disetujui oleh DPRD

bersama Bupati tidak ditandatangani oleh Bupati dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah disetujui bersama maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Hal ini diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 79 selanjutnya menegaskan, bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi : Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 dan 79 mengenai tata cara pengesahan/penetapan rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui oleh DPRD bersama Gubernur itu berlaku secara mutatis

mutandis terhadap pengesahan/penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (Lihat Pasal 80 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Penetapan rancangan peraturan daerah dilakukan dengan penandatanganan rancangan peraturan daerah oleh kepala daerah. Dalam hal kepada daerah berhalangan, penandatangan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian atau pejabat kepala daerah. (Lihat Pasal 108 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015)

5. Tahap Pengundangan

Setelah dilakukan penetapan, peraturan daerah diundangkan dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah. Lembaran daerah dimaksud merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan peraturan daerah merupakan pemberitahuan secara formal suatu peraturan daerah, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.

Apabila pembicaraan suatu rancangan peraturan daerah dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, rancangan peraturan daerah akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Selanjutnya Bupati mengesahkan dengan menandatangani peraturan daerah tersebut dan untuk pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penomoran peraturan daerah, penggandaan, distribusi dan dokumentasi peraturan daerah tersebut. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Agar setiap orang mengetahui Peraturan Perundang-undangan maka Peraturan Perundang-undangan harus di undangkan, seperti halnya peraturan daerah yang harus diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan yang berasal dari Bupati diundangkan dalam berita daerah.

Hal ini diatur dalam Pasal 86 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa:

- (1) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
- (3) Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. (Lihat Pasal 87 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Agar peraturan daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legal binding*) untuk umum maka perlu diundangkan. Dalam hal pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah sebagai berikut:

- a. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.
- b. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama disampaikan oleh DPRD dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- c. Sekretaris daerah melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan daerah guna penetapannya oleh Bupati.
- d. Naskah rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan.
- e. Penandatanganan oleh Bupati dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 hari terhitung sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati.
- f. Naskah peraturan daerah yang telah ditandatangani oleh Bupati dibubuhi nomor dan tahun di Sekretariat Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

- g. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditandatangani oleh Bupati dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan.
- h. Kalimat pengesahan bagi rancangan peraturan daerah “Peraturan daerah dinyatakan sah”. Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir perda sebelum pengundangan naskah peraturan daerah kedalam lembaran daerah.
- i. Naskah peraturan daerah yang telah dibubuhi kalimat pengesahan dibubuhi nomor dan tahun di Sekretariat Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.
- j. Sekretaris Daerah mengundang peraturan daerah dengan menempatkannya pada lembaran daerah.
- k. Penjelasan peraturan daerah ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Daerah.
- l. Sekretaris Daerah membubuhi:
 - a) Lembaran Daerah dengan nomor dan tahun; dan
 - b) Tambahan Lembaran Daerah dengan nomor.
- m. Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan peraturan daerah dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan daerah tersebut. Naskah peraturan daerah yang telah ditandatangani disimpan oleh Sekretaris Daerah sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Dalam setiap tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaanya, dengan mengikutsertakan perancang Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam hal daerah tidak memiliki perancang Peraturan Perundang-undangan, pengikutsertaan perancang dilakukan dengan cara

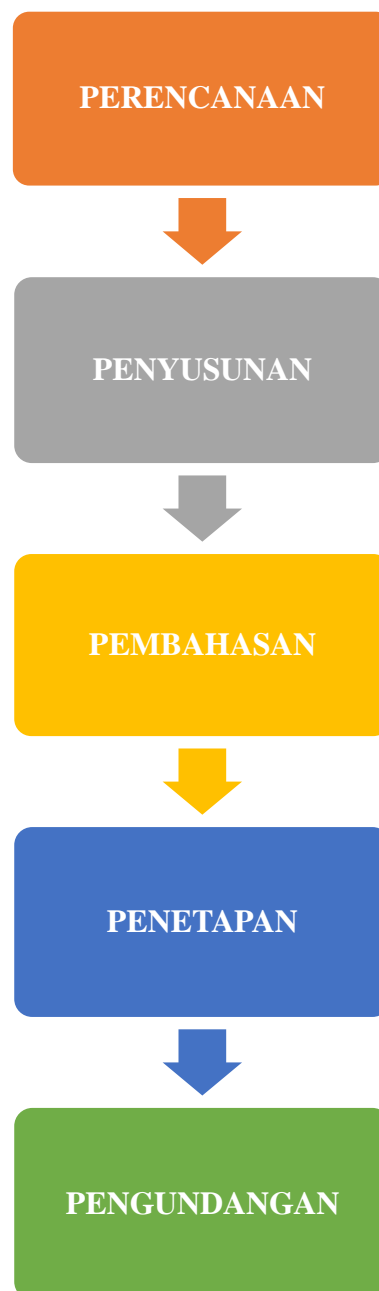
mengajukan permintaan tertulis kepada pimpinan lembaga, kementerian, atau pemerintah daerah yang mempunyai perancang.

Salah satu hal yang baru yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah adanya pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah dalam bentuk fasilitasi. Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur kepada Kabupaten/Kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan. (Lihat Pasal 87-90 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015)

Untuk rancangan peraturan daerah, fasilitasi dilakukan dengan menyampaikan rancangan peraturan daerah yang telah dibahas bersama DPRD namun belum dilakukan persetujuan bersama kepada Bupati. Rancangan peraturan daerah yang dilakukan fasilitasi adalah rancangan peraturan daerah yang tidak termasuk kepada rancangan peraturan daerah yang wajib evaluasi. Jangka waktu Bupati melakukan fasilitasi adalah selama 15 (lima belas) hari kerja sejak rancangan diterima, dan apabila dalam jangka waktu tersebut tidak dilakukan fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah, dapat dilakukan tahapan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD. (Wawancara dengan Jasrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Berikut tahapan pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dianalisis melalui tabel berikut:

Tabel 4.4.
Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah



Sumber: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Penyertaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang perlunya Naskah Akademik dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi tidak semua Peraturan Perundang-undangan mengharuskan disertai dengan kajian Naskah Akademik.

Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
 - b. Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai

Dari ketentuan di atas dapat diketahui bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan DPRD Provinsi atau Gubernur, dan disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Secara redaksional memang bunyi Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimaksudkan untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, namun ketentuan tersebut juga berlaku untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. 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”. (Lihat Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011)

Dari kalimat “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”, dapat digambarkan bahwa penyertaan Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan peraturan daerah bukan merupakan suatu

keharusan. Frasa “dan/ atau” memberikan pemahaman bahwa Naskah Akademik di dalam penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah boleh disertakan dan boleh tidak disertakan. Secara tidak langsung hal tersebut dapat menimbulkan sebuah pola pikir “sesuatu yang tidak diharuskan, mengapa harus dilakukan”. Sehingga kemudian dapat menjadi salah satu alasan yang kuat untuk kemudian tidak meyeritakan Naskah Akademik dalam penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 56 (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa: “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”.

Dalam penerapannya, Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar memandang bahwa secara materi, penyertaan naskah akademik sangatlah membantu dalam proses penyusunan suatu produk hukum. Karena dengan adanya naskah akademik kita dapat mengetahui kajian yang lebih dalam dari setiap aspek yang berhubungan dengan penyusunan dari sebuah produk hukum. Hal ini diperlukan untuk menghindari adanya pertentangan, penolakan atau mendapatkan catatan tertentu. Pada prinsipnya dalam setiap usulan rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pihak eksekutif memang tidak diwajibkan untuk disertakan dengan naskah akademik. Karena memang pada dasarnya pernyataan naskah akademik dalam penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah bukanlah suatu kewajiban. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Pada prinsipnya dalam setiap usulan rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pihak eksekutif maupun legislatif memang tidak diwajibkan untuk disertakan dengan naskah akademik. Karena memang pada dasarnya pernyataan naskah akademik dalam penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah bukanlah suatu kewajiban.

Tidak disertakannya naskah akademik dalam proses penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah, secara legalitas memang tidak dapat

disalahkan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa, terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang perlunya naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, akan tetapi hal tersebut tidaklah diharuskan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah.

Meskipun demikian dalam prakteknya Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar melihat bahwa urgensi dan kebutuhan naskah akademik dalam menciptakan peraturan daerah yang sesuai dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga, sehingga khususnya yang membidangi legislasi sekretariat daerah dan sekretariat DPRD sewaktu pembahasan di DPRD akan mengembalikan draf rancangan peraturan daerah yang tidak disertai dengan naskah akademik kepada pemrakarsa untuk diperintahkan dilengkapi dengan naskah akademik sebelum dilakukan pembahasan di DPRD. (Wawancara dengan Jsrinaldi, SH., S.Sos., selaku Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kab. Tanah Datar, tanggal 26 April 2018)

Hal ini tentu sebuah kelemahan karena belum ada produk hukum daerah yang mampu mengikat semua pihak untuk menyertakan rancangan peraturan daerah yang didahului dengan kajian akademik, sehingga akan muncul ketidakkonsistenan dalam pembentukan peraturan daerah.

Ketidaktegasan ketentuan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan menyertakan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentunya hal ini akan berakibat pada ketidak konsistenan pemerintahan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah. Khususnya Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar sampai saat sekarang ini belum ada produk hukum daerah yang mengatur tentang keharusan menyusun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Adapun implikasi rancangan peraturan daerah yang tidak disertai dengan naskah akademik yaitu ditolak untuk dibahas di DPRD karena cacat prosedur dan peraturan daerah yang dihasilkan dapat mengalami kendala ketika dijalankan atau ditegakkan. (Wawancara dengan Drs. Irman, M.Si., selaku Wakil Ketua DPRD Kab. Tanah Datar periode 2014-2019, tanggal 23 April 2018)

Dalam hal ini Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar mengharapkan keberadaan naskah akademik sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berikut daftar Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017 yang disertai dengan Penjelasan (Pen) atau Keterangan (Ket) dan/atau Naskah Akademik (NA) melalui tabel berikut:

Tabel 4.5.
Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2012

No	Nomor Perda	Judul Perda	(Pen)	(Ket)	(NA)
1	Perda Nomor 1 Tahun 2012	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tanah Datar Tahun 2010-2015	-	-	✓
2	Perda Nomor 2 Tahun 2012	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar 2011-2031	-	-	✓
3	Perda Nomor 3 Tahun 2012	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 3 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Tanah Datar	✓	-	-
4	Perda Nomor 4 Tahun 2012	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 13 Tahun 2004 tentang PDAM Kabupaten Tanah Datar	✓	-	-
5	Perda Nomor 5 Tahun 2012	Pembentukan Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Luhak Nan Tuo FM	-	-	✓
6	Perda Nomor 6 Tahun 2012	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2011	✓	-	-
7	Perda Nomor 7 Tahun 2012	Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Tanah Datar Kepada PT Pembangunan Daerah	-	-	✓

		Sumatera Barat			
8	Perda Nomor 8 Tahun 2012	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2012	✓	-	-
9	Perda Nomor 9 Tahun 2012	APBD Tahun Anggaran 2013	✓	-	-

Sumber: Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2012

Tabel 4.6.
Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2013

No	Nomor Perda	Judul Perda	(Pen)	(Ket)	(NA)
1	Perda Nomor 1 Tahun 2013	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2012	✓	-	-
2	Perda Nomor 2 Tahun 2013	Pengelolaan Barang Milik Daerah	-	-	✓
3	Perda Nomor 3 Tahun 2013	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 6 tahun 2011 Tantang Pajak Daerah	✓	-	-
4	Perda Nomor 4 Tahun 2013	Perubahan APBD Tahun 2013	✓	-	-
5	Perda Nomor 5 Tahun 2013	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014	✓	-	-

Sumber: Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2013

Tabel 4.7.
Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2014

No	Nomor Perda	Judul Perda	(Pen)	(Ket)	(NA)
1	Perda Nomor 1 Tahun 2014	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014	✓	-	-
2	Perda Nomor 2 Tahun 2014	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2014	✓	-	-
3	Perda Nomor 3 Tahun 2014	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015	✓	-	-

Sumber: Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2014

Tabel 4.8.
Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2015

No	Nomor Perda	Judul Perda	(Pen)	(Ket)	(NA)
1	Perda Nomor 1 Tahun 2015	Penyelenggaraan Pendidikan	-	-	✓
2	Perda Nomor 2 Tahun 2015	Pengelolaan Zakat	-	-	✓
3	Perda Nomor 3 Tahun 2015	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Peraturan Daerah	-	-	✓
4	Perda Nomor 4 Tahun 2015	Izin Usaha Depot Air Minum	-	-	✓
5	Perda Nomor 5 Tahun 2015	Izin Usaha Jasa Warung Internet	-	-	✓
6	Perda Nomor 6 Tahun 2015	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014	✓	-	-
7	Perda Nomor 7 Tahun 2015	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2015	✓	-	-
8	Perda Nomor 8 Tahun 2015	Perubahan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Retribusi Jasa Umum	✓	-	-
9	Perda Nomor 9 Tahun 2015	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016	✓	-	-

Sumber: Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2015

Tabel 4.9.
Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2016

No	Nomor Perda	Judul Perda	(Pen)	(Ket)	(NA)
1	Perda Nomor 1 Tahun 2016	Pembangunan dan Penggunaan Bersama Menara Telekomunikasi	-	-	✓
2	Perda Nomor 2 Tahun 2016	Penyelenggaraan Penggilingan Padi, Huller dan Penyosongan Beras	-	-	✓
3	Perda Nomor 3 Tahun 2016	Pengendalian Rabies	-	-	✓
4	Perda Nomor 4 Tahun 2016	Jasa Konstuksi	-	-	✓

5	Perda Nomor 5 Tahun 2016	Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	-	-	✓
6	Perda Nomor 6 Tahun 2016	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kab. Tanah Datar Tahun 2016-2021	-	-	✓
7	Perda Nomor 7 Tahun 2016	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016	✓	-	-
8	Perda Nomor 8 Tahun 2016	Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Tanah Datar Kepada Perusahaan Air Minum Kabupaten Tanah Datar	-	-	✓
9	Perda Nomor 9 Tahun 2016	Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah	-	-	✓
10	Perda Nomor 10 Tahun 2016	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016	✓	-	-
11	Perda Nomor 11 Tahun 2016	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017	✓	-	-

Sumber: Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2016

Tabel 4.10.
Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2017

No	Nomor Perda	Judul Perda	(Pen)	(Ket)	(NA)
1	Perda Nomor 1 Tahun 2017	Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Wali Nagari	-	-	✓
2	Perda Nomor 2 Tahun 2017	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	✓	-	-
3	Perda Nomor 3 Tahun 2017	Pencabutan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Urusan	✓	-	-

		Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar			
4	Perda Nomor 4 Tahun 2017	Pencabutan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 tentang Irigasi	✓	-	-
5	Perda Nomor 5 Tahun 2017	Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 6 Tahun 2016 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021	✓	-	-
6	Perda Nomor 6 Tahun 2017	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016	✓	-	-
7	Perda Nomor 7 Tahun 2017	Pelaksanaan Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	-	-	✓
8	Perda Nomor 8 Tahun 2017	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017	✓	-	-
9	Perda Nomor 9 Tahun 2017	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018	✓	-	-

Sumber: Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2017

Berikut jumlah Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017 yang disertai dengan Penjelasan (Pen), Keterangan (Ket) dan Naskah Akademik (NA) dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.11.
Jumlah Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2012-2017

No	Tahun Perda	Jumlah Perda	Jumlah (Pen)	Jumlah (Ket)	Jumlah (NA)
1	Tahun 2012	9	5	-	4
2	Tahun 2013	5	4	-	1
3	Tahun 2014	3	3	-	-
4	Tahun 2015	9	5	-	4
5	Tahun 2016	11	3	-	8
6	Tahun 2017	9	7	-	2
Jumlah		46	27	-	19

Sumber: Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar

Dari tabel diatas terlihat bahwa ada 46 (empat puluh enam) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017, terdiri dari 27 (dua puluh tujuh) peraturan daerah yang disertai dengan penjelasan rancangan peraturan daerah dan 19 (sembilan belas) peraturan daerah yang disertai dengan Naskah Akademik. Adanya 27 (dua puluh tujuh) peraturan daerah yang tidak disertai dengan Naskah Akademik, dikarenakan menurut Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa “Dalam rancangan peraturan daerah mengenai: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; (b) pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; atau (c) perubahan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur”.

Sedangkan 19 (sembilan belas) peraturan daerah yang lain tidak termasuk peraturan daerah yang dimaksud dalam Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa, seluruhnya disertai dengan Naskah Akademik yang berasal dari pemrakarsa hasil dari koordinasi dengan bagian hukum yang membidangi legislasi sebelum dibahas di DPRD. Berdasarkan hasil wawancara dan penelusuran yang Penulis lakukan ditemukan data bahwa 19 (sembilan belas) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar disertai dengan Naskah Akademik.

Penyertaan naskah akademik 19 (sembilan belas) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tersebut, berdasarkan Pernyataan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar dan Wakil DPRD Kabupaten Tanah Datar menerangkan bahwa secara keseluruhannya peraturan daerah tersebut disertai dengan Naskah Akademik. Pernyataan ini dapat dilihat sebagaimana terlampir pada halaman akhir skripsi ini yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari Skripsi ini.

Keberadaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah menjadi sangat penting dan urgen untuk menghasilkan peraturan daerah yang baik dan berkualitas. Agar dapat menghasilkan peraturan daerah yang demikian maka naskah akademik sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi rancangan peraturan daerah harus baik dan berkualitas pula.

Dapat diperkirakan jika naskah akademik sebagai landasan, pondasi dan kajian ilmiah terhadap materi rancangan peraturan daerah ternyata tidak baik atau tidak berkualitas, tentunya naskah akademik yang demikian akan berpengaruh terhadap kualitas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang dihasilkan.

Pentingnya naskah akademik dalam menyertai suatu rancangan Peraturan Perundang-undangan karena di dalam naskah akademik itulah paradigma kehidupan kemasyarakatan yang hendak dituju oleh Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk untuk dirumuskan secara terperinci melalui pendekatan ilmiah.

Dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat dua jenis Peraturan Daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Substansi Qanun tidak sama dengan peraturan daerah, karena isi dari Qanun haruslah berlandaskan pada asas keislaman atau tidak boleh bertentangan dengan syari'at Islam. Maka Qanun tidak boleh dianggap lebih tinggi dari pada Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat. Materi muatan yang ada dalam Qanun tidak boleh melampaui materi yang seharusnya dimuat di dalam peraturan daerah. Apabila terjadi pertentangan dengan peraturan di atasnya, maka posisi peraturan daerah ini harus terbuka untuk dapat dikesampingkan oleh peraturan yang hierarkinya lebih tinggi derajatnya.

Peraturan Perundang-undangan yang berlaku tidak serta merta muncul ditengah-tengah masyarakat, tetapi melalui proses yang panjang, hingga akhirnya dijadikan pedoman kehidupan manusia dalam berbangsa dan bernegara. Peraturan daerah yang dibentuk sebagai bagian dari kebutuhan manusia dalam menjalankan kehidupan yang normal, aman, tentram, damai, adil, sejahtera, dan bahagia dunia dan akhirat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menyiapkan naskah akademik rancangan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dilakukan melalui tahapan-tahapan:
 - a. Pada tahap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar, dilakukan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).
 - b. Pada tahap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar, dilakukan penyusunan Naskah Akademik.
 - c. Pada tahap pembahasan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar, dilakukan di DPRD bersama dengan Bupati yang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.
 - d. Pada tahap penetapan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar, dilakukan dengan membubuhkan tandatangan Bupati.
 - e. Pada tahap pengundangan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar, dilakukan pengundangan peraturan daerah pada Lembaran Daerah.
2. Setiap Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar yang dibentuk dari tahun 2012-2017 diluar Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rancangan Peraturan Daerah tentang pencabutan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan Peraturan Daerah, sudah disertai dengan Naskah Akademik sesuai ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Implikasi

Meskipun keberadaan naskah akademik dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sangat penting, namun belum ada ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mewajibkannya sehingga perlu dibentuk regulasi yang mengharuskan disertakannya naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati dapat ditolak oleh DPRD, dan sebaliknya Bupati dapat menolak rancangan peraturan daerah yang diajukan DPRD. Berdasarkan hasil penelitian Penulis menemukan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2017 yang diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tanah Datar tidak ada peraturan daerah inisiatif DPRD sehingga perlu ada optimalisasi fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tanah Datar dalam pembentukan peraturan daerah.

C. Saran

1. Direkomendasikan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar agar menjalankan fungsi legislasinya (pembentukan peraturan daerah) dengan maksimal dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi yang luas.
2. Direkomendasikan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar agar membuat produk hukum daerah yang mengharuskan disertakannya Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan daerah sehingga memberikan pedoman yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan daerah.
3. Direkomendaikan kepada Pemerintahan Pusat agar merevisi ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk menciptakan kepastian hukum dalam pembentukan rancangan peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku dan Jurnal

- Ashshofa, B. (2013). *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Asshiddiqie, J. (2015). *Pengantar Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Asshiddiqie, J. (2017). *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Astawa, P. G. I dan Na'a, S. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang Undangan di Indonesia*. Alumni. Bandung.
- Basyir, A. (2014). *Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif dan Responsif (The Importance Of Academic Script In The Statutes Formatting To Realize Aspirational And Responsive Law)*. Jurnal IUS Vol. 11, No. 5: 285-306.
- Firdaus, A. D. (2015). *“Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”*. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang 2015.
- Handoyo, C. H. B. (2014). *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta.
- Hamidi, J dan Mutik, K. (2011). *Legislatif Drafting*. Total Media. Yogyakarta.
- Hazdan, F.M dan Sulistlyono, A (2017). *Pendayagunaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Suatu Kajian Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Mempawah, Kabupaten Kubu Raya dan Kota Pontianak Provinsi Kalimantan Barat)*. Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Vol. V, No. 1.
- Indrati, F. M. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 1*. PT Kanisius. Yogyakarta.
- Indrati, F. M. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2*. PT Kansius. Yogyakarta.

- Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ke-IV. (2012). PT. Gramedia. Jakarta.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2011). *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Jakarta.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (2007). *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI. Jakarta.
- Masitah, S. (2013). *Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Urgency Academic Draft in Establishment of The Region Regulation)*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10, No. 2.
- Soejono dan Abdurrahman, H. (2003). *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta. Bandung.
- Trijono, R. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Edisi Pertama. Papas Sinar Sinanti. Jakarta.
- Yani, A. (2011). *Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Yuliandri. (2011). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Zein, A. Y., Yudhanti, R., dan Syapriillah. A. (2016). *Legislative Drafting*. Edisi-1 Thafa Media. Yogyakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Hasil Amandemen.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011. *Pembentukan Perundang-Undangan*. 12 Agustus 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014. *Pemerintahan Daerah*. 2 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018. *Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29. Jakarta.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010. Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014. *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. 3 September 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199. Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015. *Pembentukan Produk Hukum Daerah*. 29 Desember 2015. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036. Jakarta.

C. Internet

dprd.tanahdatar.go.id/ diakses pada tanggal 04 April 2018.

www.kemendagri.go.id/, diakses pada tanggal 01 Januari 2018.

<http://m.hukumonline.com>, diakses pada tanggal 17 Mei 2018.

<https://kbbi.web.id/> Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, diakses pada tanggal 4 April 2018.

<https://www.topsatu.com>, diakses pada tanggal 20 April 2018.