

**KEDUDUKAN NASKAH AKADEMIS DALAM PERUMUSAN
PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
*THE POSITION OF ACADEMIC MANUSCRIPTS IN THE FORMULATION
OF REGIONAL REGULATIONS ACCORDING TO THE LAW ON THE
FORMATION OF LAWS AND REGULATIONS***

Firdaus Arifin

Fakultas Hukum Universitas Pasundan

Korespondensi Penulis : firdaus.arifin@unpas.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Arifin, Firdaus. *Kedudukan Naskah Akademis dalam Perumusan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.8 (2024).

ABSTRAK

Proses pembentukan peraturan seringkali tidak sejalan dengan teori yang ada. Berdasarkan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pada pokoknya menyatakan Peraturan Daerah perlu disertai keterangan dan/atau Naskah Akademik. Hal ini dapat menimbulkan keraguan mengenai kedudukan dan pentingnya Naskah Akademik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Hasil penelitian menyatakan bahwa kedudukan Naskah Akademik dalam proses perumusan pembentukan Peraturan Daerah saat ini adalah menjadi persyaratan wajib guna memberikan landasan ilmiah untuk mendukung pengambilan keputusan yang berbasis data dan analisis yang objektif untuk pembuatan Peraturan Daerah yang mencerminkan partisipasi masyarakat. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, penyusunan Naskah Akademik bukan hanya menerapkan metode yuridis normatif maupun yuridis empiris, akan tetapi patut pula disertai dengan metode analisis dampak dari hadirnya Perda yang sedang disusun melalui metode RIA dan ROCCIP.

Kata Kunci: *Naskah Akademik, Peraturan Daerah, RIA, ROCCIP*

ABSTRACT

The process of forming regulations is often not in line with existing theories. Based on Article 56 paragraph (2) of Law Number 12 of 2011, it basically states that Regional Regulations need to be accompanied by information and/or Academic Papers. This can raise doubts about the position and importance of Academic Manuscripts in the preparation of the Draft Regional Regulations. The results of the study state that the position of the Academic Manuscript in the formulation process of the current Regional Regulation formation is a mandatory requirement to provide a scientific basis to support data-based decision-making and objective analysis for the making of Regional Regulations that reflect community participation. After the promulgation of Law Number 13 of 2022,

Firdaus Arifin

Kedudukan Naskah Akademis dalam Perumusan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

the preparation of Academic Manuscripts not only applies normative juridical and empirical juridical methods, but should also be accompanied by an impact analysis method from the presence of Regional Regulations that are being prepared through the RIA and ROCCIPi methods.

Keywords: Academic Manuscripts, Regional Regulations, RIA, ROCCIPi

A. PENDAHULUAN

Salah satu komponen dari negara hukum adalah bahwa semua tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum dan peraturan yang ada. Penyelenggaraan negara tidak hanya didasarkan pada kehendak penguasa, melainkan pemerintah beroperasi sesuai dengan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya, dan penguasa harus mematuhi hukum tersebut.¹ Seperti yang diketahui, bahwa hukum memiliki sifat yang *rigid* atau kaku, maka dari itu sebagai negara hukum, setiap peraturan harus dilakukan perubahan agar mengikuti perkembangan jaman yang disebut dengan pembangunan hukum.

Pembangunan hukum yang dilakukan secara menyeluruh melibatkan substansi hukum, lembaga hukum, dan budaya hukum, serta disertai dengan penegakan hukum yang tegas dan konsisten, sambil tetap menghormati hak asasi manusia. Hal ini akan memungkinkan fungsi hukum untuk terwujud sebagai alat untuk reformasi dan pembangunan, serta sebagai instrumen penyelesaian masalah secara adil dan pengatur perilaku masyarakat dalam menghormati hukum.²

Pengaktualisasian fungsi hukum akan menghasilkan penegakan wibawa hukum yang semakin memperkuat peranan hukum dalam pembangunan, sehingga menjamin bahwa agenda pembangunan nasional dapat berlangsung dengan tertib, terarah, dan berjalan sesuai dengan berbagai kebijakan yang diambil, yang dapat diprediksi berdasarkan prinsip kepastian hukum, manfaat, dan keadilan. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa norma hukum yang akan dimasukkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan seharusnya disusun dengan pemikiran yang matang dan refleksi yang mendalam, semata-mata untuk kepentingan masyarakat umum, bukan untuk kepentingan individu atau kelompok tertentu.³

Peraturan perundang-undangan berperan sebagai instrumen untuk mewujudkan negara hukum. Sebagai sumber hukum, peraturan ini memiliki kelebihan dibandingkan norma sosial lainnya karena berhubungan dengan otoritas tertinggi dalam suatu negara dan memiliki kemampuan untuk memaksa.

¹ Ilham Singgih Prakoso, *Eksistensi dan Fungsi Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Kajian Hukum, Vol.6, No.1 (2021), Hlm.2.

² Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2018, Hlm.71.

³ Bakillani, Mukhlis, dan Yusrizal, *Keberadaan Naskah Akademik dalam Pembentukan Qanun Aceh*, Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Vol.10, No.1 (2022), Hlm.3.

Disamping itu, peraturan perundang-undangan mencerminkan ciri norma yang lebih terorganisir dalam kehidupan sosial, terutama terkait dengan kejelasan dan kepastian. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai panduan langsung dalam penegakan hukum dan perilaku masyarakat.⁴

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berfungsi sebagai cermin dari penerapan konsep Negara hukum yang telah diusung oleh para pendiri negara. Dengan adanya peraturan yang jelas dan baik, masyarakat dapat menjalani kehidupan bernegara yang berlandaskan pada keteraturan, keadilan, dan kepastian hukum. Hal ini menjadi sangat penting, terutama mengingat keragaman serta kompleksitas yang ada di dalam masyarakat Indonesia. Peraturan perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai pedoman dalam berinteraksi sosial, tetapi juga sebagai upaya untuk melindungi hak-hak individu dan kelompok, sehingga setiap orang dapat merasakan keadilan dalam berbagai aspek kehidupan.

Tujuan peraturan perundang-undangan adalah untuk melakukan modifikasi atau perubahan yang relevan dalam kehidupan masyarakat. Dengan regulasi yang dinamis, masyarakat diharapkan mampu beradaptasi dengan perubahan zaman dan menghadapi tantangan baru yang muncul. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang baik dan efektif juga berfungsi sebagai instrumen pengendalian sosial, yang secara tidak langsung akan mendorong pertumbuhan budaya hukum yang mendukung kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Dalam proses ini, partisipasi aktif dari masyarakat dalam merumuskan dan melaksanakan peraturan-perundang-undangan menjadi sangat penting untuk memastikan aturan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang disusun dalam bentuk perundang-undangan dirancang untuk diikuti oleh masyarakat. Namun, dalam praktiknya, proses pembentukan peraturan seringkali tidak sejalan dengan teori yang ada. Jika peraturan dibuat tanpa analisis teoritis yang mendalam, kemungkinan besar tidak akan sesuai dengan kondisi nyata, yang dapat menimbulkan berbagai masalah saat diterapkan dalam masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan naskah akademik menjadi sangat penting dalam proses perancangan undang-undang.⁵

⁴ Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Total Media, Bandung, 2019, Hlm.82.

⁵ Patawari, *Teknik Pembentukan Peraturan Perundangan*, Citra Intrans, Jakarta, 2019, Hlm.2.

Pertanyaan muncul mengenai apakah Naskah Akademik, yang dihasilkan dari penelitian atau kajian hukum tertentu, dapat dianggap sebagai bentuk partisipasi masyarakat. Meskipun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur partisipasi masyarakat secara tersendiri dalam Bab XI, Naskah Akademik tidak termasuk dalam kategori partisipasi masyarakat. Ini dikarenakan Naskah Akademik merupakan bagian integral dari rancangan Perda Kabupaten/Kota, sehingga lebih bersifat sebagai kewajiban atau keharusan daripada sebagai bentuk partisipasi masyarakat.

Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, keberadaan Naskah Akademik menjadi suatu keharusan. Hal ini tercantum dalam Pasal 43 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menyebutkan bahwa RUU yang diusulkan oleh presiden, DPR, dan DPRD wajib dilengkapi dengan Naskah Akademik. Namun demikian, proses pembentukan Perda masih menimbulkan kebingungan, karena hanya disebutkan sebagai keharusan disertai penjelasan, sesuai dengan Pasal 56 Ayat (2), yang menyatakan bahwa untuk Rancangan RUU atau Perda, baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, perlu disertai keterangan dan/ataupun Naskah Akademik. Hal ini dapat menimbulkan keraguan mengenai kedudukan dan pentingnya Naskah Akademik dalam penyusunan Rancangan Perda. Sebaiknya, pasal tersebut lebih jelas jika mencantumkan "disertai Naskah Akademik" tanpa diikuti dengan keterangan yang dapat memiliki makna ganda. Pada Ayat 3, disebutkan bahwa Rancangan Perda yang hanya disertai penjelasan tidak membutuhkan Naskah Akademik. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Naskah Akademik memiliki kedudukan yang setara dengan Rancangan Perda, padahal Naskah Akademik merupakan hasil dari proses pengkajian hukum, sedangkan keterangan belum tentu dihasilkan dari kajian yang sama.⁶

⁶ Annisa Pratiwi, Andika Purnama, Dhiky Bryan, dan Mila Nova, *Kedudukan dan Kegunaan Naskah Akademik dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah*, Innovative: Journal Of Social Science Research, Vol.3, No.3 (2023), Hlm.3.

Setelah Naskah Akademik dari RUU (Rancangan Undang-Undang) dan Perda (Peraturan Daerah) berhasil disusun, langkah selanjutnya adalah melakukan pembahasan bersama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Proses ini seharusnya merupakan tahap krusial dalam menentukan arah kebijakan yang akan diambil, di mana kajian yang mendalam dan komprehensif dari naskah akademik seharusnya menjadi landasan ilmiah yang kuat. Namun, dalam praktiknya, hasil kajian tersebut sering kali tidak menjadi hal yang bernilai signifikan. Alih-alih mengutamakan substansi dan dampak yang bisa dihasilkan dari kebijakan tersebut, perhatian yang lebih besar sering kali dialihkan kepada pertimbangan politik. Faktor-faktor ini sering kali menjadi dasar dalam pengambilan keputusan, di mana suara mayoritas menjadi penentu utama—serta kerap diiringi dengan berbagai kepentingan politik yang bertujuan untuk menguntungkan pihak tertentu. Konsekuensi dari pendekatan ini adalah bahwa makna sesungguhnya yang ingin dicapai dari naskah akademik menjadi terabaikan, digantikan oleh kepentingan jangka pendek yang tidak selalu selaras dengan kebutuhan masyarakat.⁷

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka menarik untuk dikaji mengenai *“Kedudukan Naskah Akademis Dalam Perumusan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”* Dengan batasan rumusan masalah, yaitu (1) bagaimana kedudukan naskah akademik dalam proses perumusan pembentukan peraturan daerah? dan (2) bagaimana perkembangan metode analisis dalam penyusunan naskah akademik?

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Naskah Akademik dalam Proses Perumusan Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan ialah seluruh peraturan yang dibuat oleh instansi atau lembaga yang berwenang untuk mengatur tingkah laku masyarakat dalam suatu negara. Bentuknya bisa berbagai macam, termasuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain sebagainya.

⁷ Ahmad Yasin dan Dati Amaliyah, *Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Sebuah Peraturan Daerah Yang Partisipatif*, Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora, Vol.1, No.9 (2022), Hlm.1973.

Secara umum, peraturan perundang-undangan memiliki tujuan untuk menciptakan ketertiban, keamanan, dan keadilan dalam masyarakat.⁸ Sedangkan undang-undang adalah salah satu bentuk dari peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif (seperti DPR di Indonesia) dan disahkan oleh presiden. Undang-undang memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan-peraturan lainnya yang dihasilkan dari lembaga eksekutif atau badan lainnya. Proses pembuatan undang-undang biasanya melalui proses yang lebih kompleks, melibatkan pembahasan dan pengesahan oleh wakil rakyat, serta memiliki tata cara yang diatur dalam konstitusi.⁹

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:

- 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.

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

⁸ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2019, Hlm.28.

⁹ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019, Hlm.49.

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas 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; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan wewenang kepada Kepala Daerah untuk membuat Peraturan Daerah. Secara umum, mekanisme penyusunan Peraturan Daerah terbagi menjadi 5 tahap, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan dan pengundangan.¹⁰

Pasal 56 ayat (2) *jo.* Pasal 57 *jo.* Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada pokoknya menyatakan bahwa dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota disertai dengan Naskah Akademik. Oleh karena itu, memposisikan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mendefinisikan Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

¹⁰ Nafiatal Munawaroh, *5 Tahap Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-peraturan-daerah-lt62da5d870df68/>, diakses pada 23 Juli 2024.

Naskah Akademik memiliki manfaat yang signifikan dalam berbagai konteks, terutama dalam pengembangan kebijakan dan perumusan regulasi. Sebagai suatu dokumen yang mengandung kajian mendalam, Naskah Akademik berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk mendukung pengambilan keputusan yang berbasis data dan analisis yang objektif. Selain itu, Naskah Akademik juga berperan dalam mengedukasi stakeholders mengenai isu-isu tertentu, memberikan pemahaman yang lebih baik tentang konteks dan implikasi dari suatu kebijakan.¹¹

Naskah Akademik dapat berfungsi sebagai acuan pembandingan dalam proses perencanaan saat penyusunan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Perda tersebut didasarkan pada hasil riset yang dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, Naskah Akademik memainkan peran penting dalam menghasilkan Perda Kabupaten/Kota yang berkualitas. Selain itu, Naskah Akademik bukan hanya sekadar mencerminkan partisipasi masyarakat; partisipasi masyarakat sendiri tidak selalu berkontribusi dalam perancangan Perda yang relevan. Keberadaan Naskah Akademik juga dapat mendukung Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam membentuk suatu Peraturan Daerah.

Kedudukan Naskah Akademik sangat penting, karena ia tidak hanya mencerminkan hasil penelitian yang sistematis, tetapi juga menjadi alat komunikasi antara akademisi, pemerintah, dan masyarakat. Dengan demikian, Naskah Akademik berkontribusi dalam menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pembuatan kebijakan serta memastikan bahwa berbagai sudut pandang diperhitungkan dalam diskursus publik.¹²

Bahwa kedudukan Naskah Akademik dalam proses perumusan pembentukan Peraturan Daerah saat ini adalah menjadi persyaratan wajib guna memberikan landasan ilmiah untuk mendukung pengambilan keputusan yang berbasis data dan analisis yang objektif untuk pembuatan Peraturan Daerah yang mencerminkan partisipasi masyarakat dan memuat materi muatan yang telah ditentukan.

¹¹ Kurnia, Mahendra Putra, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Total Media, Yogyakarta, 2017, Hlm.130.

¹² Sofwan, *Pentingnya Naskah Akademik dalam Penyusunan Peraturan Daerah*, Jurnal Diskresi, Vol.1, No.1 (2022), Hlm.24.

2. Perkembangan Metode Analisis Dalam Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik dibuat guna mendukung atau mendapatkan dasar pembedaan secara akademis atau ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan dalam menyusun Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Naskah Akademik sebagai penelitian hukum dapat menggunakan pendekatan metode yuridis normatif maupun yuridis empiris.

Yuridis normatif merupakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian.¹³ Sedangkan yuridis empiris merupakan pendekatan dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek dilapangan. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan secara sosiologis yang dilakukan secara langsung ke lapangan. Metode yuridis empiris difokuskan terhadap pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara langsung pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.¹⁴

Naskah akademik adalah dokumen yang berisi analisis mendalam tentang suatu topik atau isu tertentu yang biasanya berkaitan dengan riset, kajian, atau permasalahan di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, hukum, atau kebijakan publik. Naskah ini disusun dengan tujuan untuk memberikan rekomendasi, solusi, atau masukan yang berbasis pada data dan argumen yang kuat.¹⁵ Beberapa ciri khas dari naskah akademik antara lain:¹⁶

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hlm.13.

¹⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hlm.134.

¹⁵ Noor Muhammad Aziz, Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal RechtVinding*, Vol.1, No.1 (2022), Hlm.27.

¹⁶ Suska, *Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011*, *Jurnal Konstitusi*, Vol.9, No.2 (2022), Hlm.367.

- a. Sistematis, artinya disusun dengan rapi dan terstruktur, mulai dari pendahuluan, tinjauan pustaka, metodologi, analisis, hingga kesimpulan.
- b. Argumentatif, artinya terdapat argumentasi logis berdasarkan fakta dan data yang relevan.
- c. Referensial, artinya penyusunan naskah akademik mengacu pada sumber-sumber akademis dan penelitian sebelumnya untuk mendukung argumen yang diajukan.
- d. Objektif, artinya menyajikan informasi secara objektif tanpa bias pribadi dari penulis.

Naskah akademik sering digunakan dalam konteks penyusunan kebijakan, seperti peraturan perundang-undangan salah satunya peraturan daerah. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Naskah Akademik dapat berfungsi sebagai acuan pembandingan dalam proses perencanaan saat penyusunan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota, selain itu kedudukan Naskah Akademik dalam proses perumusan pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai landasan ilmiah untuk mendukung pengambilan keputusan yang berbasis data dan analisis yang objektif dengan mencerminkan partisipasi masyarakat dan memuat materi muatan yang telah ditentukan. Adapun susunan Naskah Akademik, antara lain:

- a. BAB I Pendahuluan;
- b. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris;
- c. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait;
- d. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis;
- e. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, Atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- f. BAB VI Penutup

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebelum adanya perubahan Undang-Undang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Naskah Akademik sebagai penelitian hukum, maka menggunakan metode pendekatan berupa yuridis normatif maupun yuridis empiris.

Pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menambah metode penyusunan Naskah Akademik, yaitu dalam susunan naskah akademik pada BAB II huruf D mengenai 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 perlu dilakukan analisis menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan *Metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIP).¹⁷

Metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 hanya diberlakukan di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai kajian terpisah yang disebut dengan RIA Statement, sedangkan sejak berlakunya Undang Nomor 13 tahun 2022 mewajibkan penyusunan Naskah Akademik Undang-Undang dan Peraturan Daerah mengintegrasikan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan *Metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIP) ke dalam Naskah Akademik.¹⁸ Adapun penggunaan *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan *Metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIP) dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. *Regulatory Impact Analysis*

Metode RIA dikeluarkan oleh OECD. Sebagai pendekatan dalam menyusun produk hukum, RIA telah diterapkan oleh beberapa negara seperti Australia (1985), Kanada (1986), Amerika Serikat (1993), Jepang (1998), Denmark (1993), dan negara-negara lainnya. Penggunaan metode RIA mulai mendapat perhatian di Indonesia sejak tahun 2003, dimana Badan Perencana Pembangunan Nasional bersama dengan beberapa lembaga dan kementerian lainnya ikut mengembangkannya.¹⁹

¹⁷ Ihsanul Maarif dan Firdaus Arifin, *Komparasi Penggunaan Analysis Regulatory Method Sebagai Instrumen Pendukung Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Litigasi, Vol.23, No.2 (2022), Hlm.272.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Biro Hukum Kementerian, *Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas*, Kementerian PPN, Jakarta, 2011, Hlm.91.

Regulatory Impact Analysis (RIA) atau *Regulatory Impact Assessment* adalah metode untuk menganalisis dampak yang muncul dari penerapan regulasi serta sebagai metode evaluasi untuk meningkatkan kualitas regulasi yang sudah ada. Menurut Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), kontribusi terpenting dari *Regulatory Impact Analysis* (RIA) terhadap kualitas keputusan bukanlah keakuratan perhitungannya, tetapi proses analisis itu sendiri yaitu bertanya, memahami dampak dunia nyata, dan menjelajahi asumsi-asumsi yang digunakan.²⁰

Tujuan dari *Regulatory Impact Analysis* (RIA) adalah menciptakan tata kelola regulasi yang baik agar peraturan dan kebijakan efektif, berorientasi pasar, serta melindungi lingkungan dan kehidupan sosial. Prinsip-prinsip yang menjadi landasan RIA mencakup: pertama, regulasi hanya dibuat jika benar-benar diperlukan (*Minimum Effective Regulation*); kedua, memastikan netralitas terhadap persaingan (*Competitive Neutrality*); dan ketiga, memastikan transparansi dengan melibatkan para pemangku kepentingan (*Transparency & Participation*).²¹ *Regulatory Impact Analysis* (RIA) pada hakikatnya merupakan metode untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah yang diimplementasikan dalam produk hukum tertulis (regulasi).

b. *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology*

Metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology* (ROCCIPI) digunakan untuk mengidentifikasi masalah yang mungkin belum terlihat sepenuhnya saat menyusun peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, diperlukan penelitian dan analisis mendalam untuk mengungkap akar permasalahan yang mendasar.²²

²⁰ Setya Wardani, R., Dwi Winarko, D., Rudyanto, B., Hernandi, dan Harefa, M, *Metode Analisis Dampak Regulasi di Lingkungan DPR-RI*, Sekretariat Jendral DPR RI, Jakarta, 2018, Hlm.201.

²¹ Nurseppy, I., Paryadi, & Ray, D, *Pedoman Kaji Ulang Peraturan Indonesia*, Kajian Ilmu, Depok, 2022, Hlm.19.

²² Arifi Hoesein, *Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum*, Jurnal Rechtsvinding, Vol.1, No.3 (2017), Hlm.188.

Metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIP) adalah sebuah pendekatan yang dikembangkan untuk mengatasi masalah, seperti yang diusulkan oleh Seidman. Pendekatan ini menggunakan tujuh aspek, yaitu *Rule* (Peraturan), *Opportunity* (Kesempatan), *Capacity* (Kemampuan), *Communication* (Komunikasi), *Interest* (Kepentingan), *Process* (Proses), dan *Ideology* (Ideologi), dengan tujuan mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang masalah yang membantu dalam pembuatan undang-undang.²³

Metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology (ROCCIP) dipengaruhi oleh dua faktor utama. Pertama, faktor subjektif seperti kepentingan dan ideologi, fokus pada penyebab perilaku individu dalam struktur institusional. Oleh karena itu, penyusunan undang-undang dirancang untuk mengubah kepentingan dan ideologi individu. Namun, hanya menangani penyebab subjektif dari perilaku bermasalah tidak cukup untuk mengubah faktor-faktor kelembagaan objektif yang dapat mempertahankan perilaku tersebut. Kedua, faktor objektif seperti peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi, dan proses, berfokus pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat tata kelola pemerintahan yang bersih. Oleh karena itu, perumusan rancangan undang-undang perlu mempertimbangkan hipotesis yang berbeda dan pendekatan penyelesaian masalah yang baru.

Metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology (ROCCIP) adalah sebuah pendekatan yang terdiri dari tujuh aspek utama. Aspek pertama, *Rule* (Peraturan), digunakan untuk mengevaluasi semua regulasi yang mengatur atau berkaitan dengan perilaku yang menjadi masalah, dengan tujuan untuk mengidentifikasi kelemahan yang ada dalam regulasi tersebut. Kemudian, *Opportunity* (Kesempatan) digunakan untuk menganalisis berbagai kesempatan yang dapat memicu munculnya perilaku bermasalah. *Capacity* (Kemampuan) diterapkan untuk mengkaji kemungkinan munculnya perilaku bermasalah yang disebabkan oleh faktor kapasitas individu atau kelompok.

²³ Mahaendra Wijaya, *Metodelogi dan Bahasa Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 2016, Hlm.183.

Selanjutnya, *Communication* (Komunikasi) digunakan untuk memahami bagaimana ketidaktahuan tentang regulasi dapat mempengaruhi munculnya perilaku bermasalah, serta mencari akar penyebab perilaku tersebut. *Interest* (Kepentingan) digunakan untuk menganalisis pandangan individu terhadap konsekuensi dan manfaat dari perilaku yang mereka lakukan. *Process* (Proses) digunakan untuk mengevaluasi proses-proses yang menjadi pemicu perilaku bermasalah, seperti proses input, konversi, output, dan umpan balik. Terakhir, *Ideology* (Ideologi) digunakan untuk menganalisis nilai-nilai yang menjadi landasan bagi cara berpikir, bertindak, dan merasakan dalam suatu masyarakat.²⁴

Metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIPI) memiliki kemiripan dengan metode yuridis normatif dan yuridis empiris, tetapi lebih cocok digunakan untuk rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang masih memiliki masalah yang belum sepenuhnya teridentifikasi atau untuk produk hukum baru seperti *Omnibus Law*.

Perkembangan metode analisis yang digunakan dalam menyusun Naskah Akademik disetiap zaman terus mengalami perubahan, hal tersebut disebabkan oleh perkembangan zaman dalam hal pemenuhan kebutuhan regulasi bagi masyarakat dan beban keuangan negara. Perkembangan kehidupan yang semakin kompleks membuat metode analisis yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik bukan hanya menggunakan metode tradisional (normatif atau empiris) tetapi disertai pula dengan metode analisis dampak hadirnya peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan Daerah. Akan tetapi, sepatutnya tidak seluruh Naskah Akademik disertai dengan metode analisis *Regulatory Impact Analysis* (RIA) maupun metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIPI), hal tersebut karena Naskah Akademik berperan sebagai dasar pembenar yang bersifat akademis atau ilmiah yang memuat dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis. Sedangkan metode analisis RIA maupun metode ROCCIPI yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, lebih berorientasi kepada beban keuangan atau bersifat ekonomis.

²⁴ Mahaendra Wijaya, *Ibid.*.

C. PENUTUP

1. Kedudukan Naskah Akademik dalam proses perumusan pembentukan Peraturan Daerah saat ini adalah menjadi persyaratan wajib guna memberikan landasan ilmiah untuk mendukung pengambilan keputusan yang berbasis data dan analisis yang objektif untuk pembuatan Peraturan Daerah yang mencerminkan partisipasi masyarakat dan memuat materi muatan yang telah ditentukan. Naskah Akademik berperan sebagai dasar pembenar yang bersifat akademis atau ilmiah yang setidaknya-tidaknya harus memuat dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis.
2. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, penyusunan Naskah Akademik bukan hanya menerapkan metode yuridis normatif maupun yuridis empiris, akan tetapi patut pula disertai dengan metode analisis dampak dari hadirnya Peraturan Daerah yang sedang disusun, analisis tersebut dilakukan melalui metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) atau *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology*. Pada metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) hanya menekankan kepada pertimbangan sosiologis dan aspek ekonomi. Penggabungan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) ke dalam Naskah Akademik dipandang kurang tepat karena memiliki orientasi yang berbeda, metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) lebih cocok digunakan dalam evaluasi atau perubahan Peraturan Daerah, bukan penyusunan Naskah Akademik yang merancang Peraturan Daerah baru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Astomo, Putera. 2018. *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*. (Depok: Rajawali Pers).
- Biro Hukum Kementerian PPN. 2011. *Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas*. (Jakarta: Kementerian PPN).
- Kurnia, Mahendra Putra. 2017. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. (Yogyakarta: Total Media).
- Hamidi dan Kemilau Mutik. 2019. *Legislative Drafting*. (Bandung: Total Media).
- Hendratno, Edie Toet. 2019. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. (Yogyakarta: Graha Ilmu).
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Nurseppy, I., Paryadi, & Ray, D. 2022. *Pedoman Kaji Ulang Peraturan Indonesia*. (Depok: Kajian Ilmu).
- Patawari. 2019. *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. (Jakarta: Citra Intrans).
- Ridwan. 2019. *Hukum Administrasi di Daerah*. (Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia).
- Setya Wardani, R., Dwi Winarko, D., Rudyanto, B., Hernandi, & Harefa, M. 2018. *Metode Analisis Dampak Regulasi di Lingkungan DPR-RI*. (Jakarta: Sekretariat Jendral DPR RI).
- Soerjono, Soekanto dan Sri Mahmudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif*. (Raja Grafindo Persada. Jakarta).
- Wijaya, Mahaendra. 2016. *Metodelogi dan Bahasa Perundang-undangan*. (Bandung: Alumni).

Publikasi

- Aziz, Noor Muhammad. *Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal RechtVinding. Vol.1. No.1 (2022).
- Bakillani, Mukhlis, dan Yusrizal, *Keberadaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Qanun Aceh, Suloh*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh. Vol.10. No.1 (2022).
- Hoesein, Arifi. *Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum*. Jurnal Rechtsvinding. Vol.1. No.3 (2017).
- Maarif, Ihsanul dan Firdaus Arifin. *Komparasi Penggunaan Analysis Regulatory Method Sebagai Instrumen Pendukung Kebijakan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Litigasi. Vol.23. No.2 (2022).
- Prakoso, Ilham Singgih. *Eksistensi Dan Fungsi Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Kajian Hukum. Vol.6. No.1 (2021).

Firdaus Arifin

Kedudukan Naskah Akademis dalam Perumusan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pratiwi, Annisa, Andika Purnama, Dhiky Bryan, dan Mila Nova. *Kedudukan dan Kegunaan Naskah Akademik dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah*. Innovative: Journal Of Social Science Research. Vol.3. No.3 (2023).

Sofwan. *Pentingnya Naskah Akademik dalam Penyusunan Peraturan Daerah*. Jurnal Diskresi. Vol.1. No.1 (2022).

Suska. *Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai UU Nomor 12 Tahun 201*. Jurnal Konstitusi. Vol.9. No.2 (2022).

Yasin, Ahmad dan Dati Amaliyah. *Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Sebuah Peraturan Daerah yang Partisipatif*, Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora. Vol.1. No.9 (2022).

Website

Munawaroh, Nafiatul. *5 Tahap Proses Pembuatan Peraturan Daerah*. diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-peraturan-daerah-lt62da5d870df68/>. diakses pada 23 Juli 2024.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.