

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif

Madaskolay Viktoris Dahoklory, Alfian Reymon Makaruku

Universitas Kristen Indonesia Maluku, Ambon, Indonesia

*corresponding author e-mail: dorisdahoklory@gmail.com

Article Info

Keywords:

Legal Politics;
Political Product;
Regional Regulations.

Abstract

Regional regulations are political products formed by its undeniable fact that the substance of local laws is shaped by the political systems in place, namely the Regional People's Representative Council. The Regional Head tends to accommodate political interests rather than responding to the aspirations and interests of the community. This study focuses on the prospects and direction of the formation of regional regulations by using the juridical-normative research method as well as the legislative approach and conceptual approach to analyze the problems to be studied. The results and discussion concluded that regional regulations are one of the political products formed by political institutions at the regional level, considering that the regional head and DPRD that occupy these positions come from or are proposed by certain political parties. Therefore, it is impossible to refute the substance of the material contained in a particular regional regulation, which is very likely to accommodate unilateral political interests. The community's desires and priorities are disregarded entirely so as to prevent the phenomenon of the existence of regional regulations with such characteristics. Therefore, in the process of forming regional regulations, several approaches are needed, namely, technocratic approach, ideological approach, political approach, and participatory approach.

Article history:

Submitted

December 4, 2025

Revised

December 10, 2025

Accepted

December 16, 2025

Info Artikel

Kata Kunci:

Peraturan Daerah;
Politik Hukum;
Produk Hukum.

Abstrak

Peraturan daerah merupakan produk politik yang dibentuk oleh lembaga politik DPRD dan kepala daerah. Oleh karena itu, materi muatan peraturan daerah cenderung mengakomodasi kepentingan politik ketimbang merespons aspirasi dan kepentingan masyarakat. Penelitian ini berfokus pada prospek dan arah pembentukan peraturan daerah dengan menggunakan metode penelitian yuridis-normatif serta pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual guna menganalisis permasalahan yang hendak dikaji. Hasil dan pembahasan menyimpulkan bahwa peraturan daerah merupakan salah satu produk politik yang dibentuk oleh lembaga politik di tingkat daerah, mengingat kepala daerah

maupun DPRD yang menduduki jabatan tersebut berasal atau diusulkan dari partai politik tertentu. Sehingga, materi muatan yang terkandung di dalam suatu peraturan daerah tertentu sangat mungkin mengakomodasi kepentingan politik sepihak. Meski demikian, di lain pihak, aspirasi dan kepentingan masyarakat terabaikan. Untuk mencegah fenomena keberadaan peraturan daerah dengan karakteristik semacam itu, proses pembentukan peraturan daerah membutuhkan beberapa pendekatan yaitu, pendekatan teknokratik, pendekatan ideologis, pendekatan politis, dan pendekatan partisipatif.

Pendahuluan

Undang-undang pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disingkat (UU P3), merupakan landasan hukum bagi peraturan daerah. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari satu jenis dari hierarki peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Pasal 7 UU P3. Meski demikian, di lain pihak, bagi sebagian kalangan, Peraturan Daerah sejatinya merupakan suatu produk politik. Sebagai suatu produk politik, kelahiran suatu Peraturan Daerah tidak terlepas dari sebuah rangkaian dan proses politik yang melatarbelakangi terbentuknya suatu perda ([Barlian, 2016](#)). Pembentukan Perda akan selalu mengalami dinamika politik yang menimbulkan reaksi publik; setiap lokasi tentu memiliki kekhasan dan dinamika tersendiri, di samping kompleksitas perubahan teknologi, ekonomi, sosial, dan budaya yang semakin meningkat di kalangan penduduknya. Karena itu, menurut Maria Farida Indrati, masyarakat berhak memberikan saran melalui berbagai saluran mengenai pembuatan peraturan daerah di setiap provinsi, distrik, dan kota ([Indrati, 2020](#)).

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan “*pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*” ([Tanggono dkk., 2023](#)). Berdasarkan ketentuan tersebut, bila dilihat dari segi kewenangan, pembentukan peraturan secara atributif melekat pada lembaga “pemerintahan daerah”. Terdapat perbedaan pemaknaan terhadap istilah “pemerintahan daerah” dan “pemerintah daerah”. Sederhananya, istilah “pemerintahan daerah” merujuk kepada dua unsur lembaga daerah, yaitu (a) Kepala Daerah dan (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat DPRD), atau bisa juga disebut eksekutif daerah dan legislatif daerah. Sementara itu, istilah “pemerintah daerah” yang tidak ditambahkan akhiran “an” hanya merujuk kepada “kepala daerah” atau eksekutif daerah ([Suwadi, 2018](#)).

Kekuasaan membuat peraturan daerah atau peraturan-peraturan lainnya dipegang oleh dua organ daerah. Artinya, mekanisme, prosedur, ataupun tahapan-tahapan dalam pembentukan peraturan daerah harus dikerjakan penuh kedua organ daerah tersebut. Apabila salah satu organ daerah tidak mendapat porsi yang memadai dalam proses pembentukan peraturan daerah, atau hanya oleh salah satu organ daerah (katakanlah DPRD), peraturan daerah yang dibentuk tidak mempunyai kekuatan mengikat. Terlepas

dari banyaknya jenis peraturan perundang-undangan, baik ditingkat pusat maupun daerah, bila ditelaah dari segi kewenangan pembentukan, terdapat dua jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai mekanisme pembentukan yang berlaku secara mutatis-mutandis, yakni “undang-undang” dan “peraturan daerah”. Terdapat beberapa persamaan yang paling mendasar dari UU dan Perda terkait proses pembentukannya. Pertama, proses pembentukan UU dan Perda harus mendapat persetujuan rakyat melalui wakil-wakil mereka yang sedang menduduki lembaga legislatif, baik itu ditingkat pusat maupun daerah. Kedua, di antara semua perundang-undangan, hanya UU dan Perda yang dapat memuat ketentuan sanksi pidana. Ketiga, istilah yang digunakan hampir mirip hanya berbeda dari segi wilayah keberlakuan, misalnya istilah “*wet*” (UU nasional) dan “*locale wet*” (UU lokal).

Peraturan daerah merupakan salah satu produk politik yang dihasilkan dari lembaga politik DPRD bersama kepada daerah. Sehingga, materi muatan yang terkandung di dalam suatu peraturan daerah tertentu sangat mungkin mengakomodasi kepentingan politik semata. Untuk menghindari dominasi kepentingan politik, proses pembentukan peraturan daerah perlu dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pendekatan yang dimaksud meliputi (i) teknokratik, (ii) ideologis, (iii) politis, dan (iv) partisipatif.

Beranjak dari pendahuluan di atas, penulis akan mengkaji permasalahan tentang bagaimana bentuk pendekatan politik hukum yang menghasilkan peraturan daerah yang responsif. Oleh karena itu, tujuan penulisan ini untuk menjelaskan pendekatan politik hukum yang dapat melahirkan produk peraturan daerah yang responsif.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat “*yuridis-normatif*” dengan memakai beberapa pendekatan pemecahan masalah, yaitu: (i) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan mengkaji dan menganalisis Perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme pembentukan peraturan daerah; dan (ii) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni dengan bertolak dari pendapat para ahli atau pakar yang dikaitkan dengan permasalahan yang hendak dikaji.

Hasil dan Pembahasan

Arah & Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Arah dan prosedur pembentukan peraturan daerah memiliki kemiripan dalam prosedur dan tahapan pembentukan undang-undang. Beranjak dari ketentuan UU P3, setidaknya terdapat lima produser dan tahapan pembentukan peraturan daerah, yaitu perencanaan, penyusunan dan pengajuan, pembahasan-bersama, penetapan atau pengesahan, dan pengundangan. Selengkapnya akan diuraikan sebagai berikut:

1) Tahapan Perencanaan dalam Program Legislasi Daerah

Setiap rencana pembentukan peraturan daerah harus dilaksanakan melalui Program Legislasi Daerah (disingkat Prolegda). Pasal 1 angka 10 UU P3 menyatakan “Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.”

Prolegda ini memuat rencana terstruktur untuk menetapkan arahan regional, yang mencakup arahan regional yang diusulkan, pokok bahasannya yang spesifik, dan hubungannya dengan kerangka hukum lainnya. Rincian tentang gagasan inti arahan regional yang diusulkan termasuk dalam pokok bahasan yang ditentukan dan keselarasan dengan hukum yang ada yang mencakup: a) konteks dan tujuan di balik pembuatannya; b) hasil yang diharapkan; c) konsep utama, cakupan, atau fokus yang dimaksudkan untuk tata kelola; dan d) ruang lingkup dan jalur arahan tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah menyiapkan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sesuai dengan skala prioritas. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengkoordinasikan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) antara DPRD dan pemerintah daerah melalui aparat pendukung legislasi khusus DPRD. Infrastruktur pendukung DPRD, yang secara khusus bertanggung jawab atas legislasi, mengkoordinasikan pembuatan Prolegda. Biro hukum mengawasi penyusunan Prolegda Pemerintah Daerah dengan melibatkan lembaga vertikal terkait. Dalam sidang paripurna, DPRD menetapkan hasil penyusunan Prolegda dengan keputusan DPRD ([Sofansyah dkk., 2025](#)).

Prolegda diperbolehkan memiliki daftar terbuka yang terus berkembang dari waktu ke waktu, yang mencakup hal-hal seperti: a) pendapatan dan pengeluaran yang direncanakan di daerah setempat; dan b) bagaimana putusan pengadilan tertinggi (Mahkamah Agung) telah memengaruhi berbagai hal. DPRD atau gubernur/bupati/wali kota dapat mengusulkan peraturan daerah yang awalnya tidak ada dalam daftar Prolegda, jika: a) mereka perlu menangani peristiwa besar yang tidak terduga, perselisihan, atau bencana lingkungan; b) itu adalah hasil langsung dari kerja sama dengan kelompok lain; c) peristiwa khusus lainnya yang menjamin urgensi Rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh aparat pendukung DPRD yang secara khusus menangani bidang legislatif dan biro hukum (Pasal 32 sampai 38 Undang-Undang 12/2011).

DPRD dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyebarluaskan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sejak Prolegda disusun hingga Rancangan Peraturan Daerah disusun, dibahas, dan akhirnya diumumkan. Tujuan penyebarluasan adalah untuk memberikan informasi dan/atau mengumpulkan saran dan pendapat dari masyarakat umum. DPRD dan pemerintah daerah bekerja sama dalam menyebarluaskan Prolegda, yang diorganisir oleh infrastruktur pendukung yang secara eksklusif menangani sektor legislatif (Pasal 98 & Pasal 93 Undang-Undang 12/2011).

2) Tahapan Penyusunan dan Pengajuan

DPRD atau gubernur, bupati, atau wali kota dapat menginisiasi rancangan peraturan daerah. Pernyataan, penjelasan, dan/atau naskah akademis harus disertakan bersama rancangan peraturan daerah. Penjelasan yang menguraikan konsep-konsep kunci dan materi yang diatur harus disertakan dalam rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan: a) Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Daerah; b) pencabutan/pembatalan Peraturan Daerah; dan c) amandemen Peraturan Daerah yang terbatas pada perubahan materi tertentu. Metodologi penyusunan makalah akademis harus diikuti saat menyusun

makalah akademis untuk rancangan peraturan daerah. Lampiran I, komponen penting dari peraturan ini, berisi ketentuan yang berkaitan dengan metode penyusunan makalah akademis.

Menteri atau kepala organisasi yang bertanggung jawab atas Pembentukan Perundang-undangan mengkoordinasikan harmonisasi, konsolidasi, dan penguatan konsep rancangan peraturan daerah. Instansi vertikal kementerian atau organisasi yang bertanggung jawab atas pembentukan perundang-undangan bertanggung jawab atas harmonisasi, konsolidasi, dan penguatan konsep rancangan peraturan daerah ini. Anggota, komisi, komisi gabungan, atau badan pendukung DPRD yang berfokus pada ranah legislatif dapat mengusulkan rancangan peraturan daerah. Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada gubernur, wali kota, atau wali kota melalui surat. Gubernur, wali kota, atau wali kota menyampaikan rancangan peraturan daerah kepada pimpinan DPRD melalui surat pengantar. Pasal 56 sampai 62 Undang-Undang 12/2011 menyatakan bahwa jika DPRD dan gubernur, wali kota, atau wali kota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang subjek yang sama dalam satu periode sidang, maka pengajuan DPRD akan dibahas terlebih dahulu, dan pengajuan gubernur, wali kota, atau bupati akan digunakan sebagai bahan perbandingan.

3) Tahapan Pembahasan dan Persetujuan Bersama

Untuk mendapatkan persetujuan bersama, DPRD dan gubernur, bupati, atau wali kota membahas Rancangan Peraturan Daerah. Dalam hal pejabat sementara, pejabat eksekutif harian, pejabat sementara, atau pejabat sementara kepala daerah bertanggung jawab untuk membahas rancangan Peraturan Daerah jika gubernur, bupati, atau wali kota berhalangan secara permanen oleh hukum dan peraturan. Persetujuan tertulis menteri diperlukan sebelum pejabat sementara, pejabat eksekutif harian, pejabat sementara, atau pejabat sementara kepala daerah dapat membahas Rancangan Peraturan Daerah. Sesuai dengan Pasal 75 UU 12/2011, terdapat dua (dua) tahapan pembahasan. Pembahasan Tingkat I terdiri dari:

- a. Apabila rancangan perda dari inisiatif gubernur, bupati, atau wali kota, hal ini dilakukan melalui: 1) penjelasan rancangan peraturan daerah dalam rapat pleno; 2) pendapat umum dari fraksi; dan 3) jawaban dan/atau tanggapan atas pendapat umum fraksi;
- b. Apabila rancangan perda dari inisiatif DPRD, hal ini diselesaikan dengan: 1) rapat pleno di mana ketua komisi, ketua komisi gabungan, ketua Badan Legislasi, atau ketua komite khusus; 2) pendapat mengenai rancangan perda dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat gubernur, bupati, atau wali kota; atau 3) diskusi dalam komisi, komisi gabungan, atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili mereka.

Pembahasan Tingkat II terdiri dari:

- a. Sebelum mengambil keputusan selama sidang pleno, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan komite khusus harus: 1) menyerahkan laporan

- yang mencakup pendapat faksi dan hasil diskusi; dan 2) meminta persetujuan lisan dari para anggota;
- b. Keputusan akhir gubernur, bupati, atau wali kota.

Keputusan diambil dengan suara mayoritas jika konsensus tidak dapat diperoleh melalui diskusi. Peraturan daerah tidak dapat diajukan kembali ke sidang DPRD selama sidang tersebut jika tidak disetujui bersama oleh gubernur, bupati, atau wali kota. Sebelum DPRD dan gubernur, bupati, atau wali kota melakukan diskusi bersama, rancangan peraturan tersebut dapat ditarik. Ketika gubernur, bupati, atau wali kota menarik rancangan peraturan, mereka harus mengirimkan surat yang menjelaskan keputusan mereka. Pimpinan DPRD harus memutuskan apakah akan menghapus rancangan peraturan dan memberikan justifikasi. Rancangan perda yang telah dibahas bersama boleh ditarik kembali dengan persetujuan bersama dari DPRD dan gubernur, bupati, atau wali kota (Vide Pasal 73 sampai 77 Permendagri No. 120 Tahun 2018 melarang pengajuan kembali rancangan perda yang telah ditarik kembali).

4) *Tahapan Penetapan atau Pengesahan*

Pimpinan DPRD menyerahkan rancangan perda yang telah disetujui bersama kepada gubernur, bupati, atau wali kota untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah. Jangka waktu maksimal untuk menyerahkan Rancangan Peraturan Daerah adalah tujuh (7) hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Karena DPRD dan gubernur/bupati/wali kota telah bersama-sama mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah, gubernur/bupati/wali kota wajib menandatangannya dalam waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari. Rancangan peraturan daerah tersebut sah sebagai peraturan daerah dan harus diumumkan jika gubernur, bupati, atau wali kota tidak menandatangannya dalam waktu maksimal tiga puluh (30) hari sejak persetujuan bersama. Mengenai legitimasi rancangan peraturan daerah tersebut, kalimat pengesahan menyatakan: "Peraturan Daerah ini dianggap sah." Sebelum teks Perda tersebut dipublikasikan dalam Lembaran Negara Daerah, kalimat pengesahan tersebut harus dilampirkan pada halaman terakhir dokumen (Pasal 78 & Pasal 79 UU 12/2011).

5) *Tahapan Pengundangan*

Peraturan daerah wajib diundangkan dengan cara menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Untuk penjelasan Perda tersebut dimuat dalam Tambahan Lembaran Daerah. Pengundangan peraturan dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Kecuali dinyatakan atau ditentukan lain menurut Perda yang berlaku, Peraturan Daerah mulai berlaku dan mengikat secara hukum pada hari pemberlakuan (Pasal 81 sampai 87 Undang-Undang 12/2011).

Pendekatan Teknokratik, Ideologis, Politis, dan Partisipatif

Zainal Arifin Mochtar menyatakan pertanyaan mengenai dominasi politik atau dominasi hukum membawa ke pernyataan: "politik adalah produk hukum" dan "hukum adalah produk politik". Secara *das sein*, kita memaknai hukum sebagai UU, maka

pernyataan "hukum sebagai produk politik" akan menjadi benar. Sebagaimana diketahui undang-undang merupakan produk lembaga legislatif (lembaga politik), sebaliknya, secara *das sollen*, kita mengonsepkan hukum sebagai dasar untuk mencari kebenaran ilmiah dan mengartikan hukum sebagai sesuatu di luar undang-undang, maka pernyataan "politik adalah produk hukum" menjadi benar ([Mochtar, 2024](#)).

Hubungan antara politik dan hukum dapat digambarkan secara singkat oleh Mahfud MD dengan menyatakan "*politik dan hukum itu interdeman sebab politik tanpa hukum itu zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpuh*" ([MD, 2020](#)). Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai *legal policy*, dengan mengemukakan berikut:

"*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang semuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945."

Dalam konteks politik hukum (*legal policy*), Mahfud MD menambahkan "konfigurasi politik tertentu" akan melahirkan "hukum dengan karakter tertentu". Secara singkat, konfigurasi politik dibedakan menjadi dua yaitu, "konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter". Sedangkan karakter hukum dibedakan menjadi dua yaitu, karakter "hukum yang responsif" dan karakter "hukum yang ortodoks". Jika konfigurasi politik cenderung otoriter maka produk hukum yang dihasilkan memiliki karakter ortodoks/konservatif. Sebaliknya, jika konfigurasi politik cenderung demokratis maka produk hukum yang dihasilkan memiliki karakter responsif. Arah perkembangan hukum sebagian besar ditentukan oleh lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam pembuatan hukum tradisional. Di sisi lain, pengadilan dan keterlibatan publik yang luas penting dalam pembuatan hukum yang responsif. Secara sederhana, politik hukum pembentukan perundang-undangan dapat dimaknai sebagai kebijakan pembuatan hukum baik di tingkat nasional maupun lokal dalam upaya mencapai tujuan bernegara. Pembentukan peraturan di tingkat daerah, atau yang dikenal dengan pembentukan "peraturan daerah" merupakan produk politik di tingkat daerah sebab peraturan daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang *notabene* berasal dari partai politik, bersama dengan kepala daerah. Karena itu, dalam konteks politik hukum pembentukan perda yang responsif, setidaknya ada empat pendekatan yang perlu diperhatikan dalam politik hukum, yaitu: (1) pendekatan-teknokratik; (2) pendekatan ideologis; (3) pendekatan politis; dan (4) pendekatan partisipatif.

1) Pendekatan Teknokratik

Dalam mewujudkan tujuan dan target pembangunan lokal, pendekatan teknokratik perlu diperlakukan dengan menggunakan kerangka dan prosedur ilmiah. Landasan pembuatan rancangan naskah akademik membutuhkan kolaborasi ilmiah antara pakar hukum dan ahli dari bidang lain yang terkait erat dengan pokok bahasan yang akan diatur

dalam undang-undang bekerja sama untuk menyiapkan atau merumuskan rancangan akademik tersebut ([Sihombing dkk., 2023](#)). Pada masa awal memasuki era reformasi, prosedur dan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun istilah "Naskah Akademik" tidaklah ditegaskan dalam UU tersebut. Sehingga pada waktu itu, keberadaan naskah akademik bukan merupakan suatu keharusan (kewajiban) melainkan hanya menjadi suatu anjuran atau alternatif. Bahkan penyusunan naskah akademik dibuat dengan format dan teknis yang berbeda-beda. Kemudian, setelah UU No. 10/2004 diganti dengan UU No. 12/2011 tentang P3, NA menjadi suatu kewajiban hukum dalam menyusun undang-undang atau peraturan daerah, serta menggunakan format baku yang terlampir dalam bagian Lampiran I UU P3.

Keberadaan naskah akademik menjadi sangat penting, sebab dalam kajian naskah akademik memuat kajian dan tinjauan dari landasan: filosofis, sosiologis, yuridis, bahkan jika memungkinkan sampai ke aspek politik. *Pertama*, dari segi filosofis, naskah akademik akan berbicara mengenai aspek filsafat sampai cita-cita hukum yang hendak diatur dan dicapai. *Kedua*, dari segi sosiologis, naskah akademik akan berbicara mengenai kondisi masyarakat, kebutuhan masyarakat, dan nilai-nilai kebudayaan dalam kehidupan masyarakat. *Ketiga*, dari segi yuridis, naskah akademik akan berbicara mengenai landasan hukum dari peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat. dan *Keempat*, dari segi politis, naskah akademik mengkaji relasi antara masyarakat dan pemerintah, serta mengkaji berbagai kepentingan-kepentingan yang ada di masing-masing pihak.

Ketentuan Pasal 1 angka 11 UU P3 menyatakan "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."

Keberadaan NA harus diposisikan sebagai bahan atau dokumen ilmiah yang menjadi pertimbangan utama dalam pembuatan suatu produk peraturan daerah yang baru sehingga arah, tujuan, serta jangkauan rancangan Perda yang akan dibentuk dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Naskah akademik sebagai bahan analisis terhadap aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, maka idealnya penyusunan naskah akademik mestinya dilakukan dengan metode *bottom-up* (dari bawah ke atas) bukan penyusunan secara sepihak yang bersifat *top-down* (dari atas ke bawah). Jika suatu peraturan daerah memiliki sifat *top-down*, maka unsur "politiknya" menjadi lebih dominan.

2) Pendekatan Ideologis

Pendekatan ideologis dilaksanakan dengan menjadikan ideologi negara sebagai cita hukum (*rechtsidee*) sebagai sumber hukum utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang dipahami, cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia merupakan Pancasila. Hal tersebut juga ditegaskan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 2 UU P3, berbunyi "*Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara*".

Maria Farida Indrati menyatakan bahwa "kelima sila dari Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan 'bintang pemandu' yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut. Terhadap isi peraturan perundang-undangan, sila-sila tersebut baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan dasar hukum umum". Karenanya, kelima nilai Pancasila telah diformalkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Lebih lanjut, ia menyatakan "pembukaan UUD 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara, sementara batang tubuh UUD 1945 merupakan *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara" (Indrati, 2020). Sedangkan, Jimly Asshiddiqie dengan mendasarkan pandangannya terhadap Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 setelah perubahan yang menyatakan "*dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal*," berpandangan bahwa "Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal dalam UUD 1945 merupakan satu-satuan. Artinya, tidak bisa dibedakan menjadi *staatsfundamentalnorm* dan *staatverfassung*. Maka, tidak bisa lagi dinyatakan bahwa Pembukaan UUD 1945 merupakan dasar maupun presuposisi validitas dari pasal-pasal UUD 1945" (Asshiddiqie, 2011).

Terlepas dari perdebatan di atas, Mahfud MD menjelaskan bahwa tujuan maupun cita-cita yang dikehendaki oleh negara Indonesia ialah membentuk masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara definitif, cita-cita ini termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu: "1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah bangsa Indonesia; 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial" (MD, 2017). Dengan demikian, maka pembentukan peraturan baik di nasional maupun di lokal, terkhususnya pembentuk Perda, harus didasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai *rechtsidee* (cita hukum Indonesia) serta untuk mencapai tujuan bernegara yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

3) Pendekatan Politis

Pendekatan politis dilakukan untuk mengejawantahkan visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dalam pembentukan peraturan daerah. Pasca pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat. Maka setiap pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diharuskan menyusun dan merumuskan visi dan misi. Dalam konteks itu, preferensi rakyat untuk memilih pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah pun dipengaruhi oleh visi dan misi yang ditawarkan oleh masing-masing pasangan calon. Menjelang diadakannya pemilu kepala daerah/wakil kepala daerah dalam satu paslon, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) mengadakan pertemuan menyampaikan rancangan teknokratik dari Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang selanjutnya dimuat sebagai visi dan misi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pada tahapan selanjutnya, kerangka visi dan misi tersebut akan di rumuskan dalam penyusunan RPJMD dan dituangkan dalam Peraturan Daerah ([Pasal 277 UU 23/2014, Permendagri 86/2017](#)).

Setelah Perda tentang RPJMD diberlakukan, maka selanjutnya pemerintah daerah perlu menjabarkan dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk program kerja selama kurun waktu 1 (satu) tahun. Dalam konteks pendekatan politik tersebut, sesungguhnya hukum dalam arti peraturan daerah merupakan produk politik sebab proses pembentukannya juga dipengaruhi oleh visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Pada saat yang sama, visi dan misi tersebut disusun dan dirumuskan bersamaan dengan partai politik pengusung.

4) Pendekatan Partisipatif

Pendekatan partisipatif dilakukan melalui partisipasi aktif masyarakat luas dan pihak terkait dalam rangka memberikan saran, masukan, dan pendapat dalam pembentukan peraturan daerah tertentu ([Gusman, 2023](#)). Partisipasi masyarakat dibutuhkan dalam pembuatan peraturan daerah agar produk hukum dalam peraturan daerah yang dihasilkan memiliki karakter responsif. Mahfud MD menyatakan dalam pembentukan hukum responsif, peranan besar terletak pada lembaga pengadilan dan partisipasi masyarakat yang luas. Sebaliknya, jika dalam pembentukan peraturan daerah tertentu, keterlibatan atau partisipasi masyarakat tidak dipertimbangkan, maka konfigurasi politik dapat dipastikan cenderung bersifat otoriter. Dengan demikian, peraturan daerah tersebut dihasilkan dari suatu proses yang variabel politiknya lebih dominan daripada variabel hukum. Partisipasi masyarakat pembentukan peraturan daerah sesungguhnya telah digariskan secara tegas dalam UU P3, namun akan diulas secara detail pada pembahasan selanjutnya.

Kesimpulan

Arah dan prospek pembentukan peraturan daerah masih cenderung mempertahankan *status quo*. Imbasnya acapkali produk peraturan daerah yang dihasilkan lebih didominasi oleh pemegang kekuasaan politik semata. Dalam konteks tersebut, materi muatan yang terkandung di dalam suatu peraturan daerah tertentu sangat mungkin mengakomodasi kepentingan politik sepihak tanpa didasari aspirasi dan kepentingan masyarakat. Untuk mencegah fenomena keberadaan peraturan daerah dengan karakteristik semacam itu, proses pembentukan peraturan daerah membutuhkan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan teknokratik, ideologis, politis, dan partisipatif, supaya prospek dan arah pembentukan peraturan daerah lebih mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat ketimbang aspirasi dan kepentingan politik, atau setidak-tidaknya aspirasi masyarakat dapat menetralkan kepentingan politik.

Referensi

- Asshiddiqie, J. (2011). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Edisi Kedua. PT. Sinar Grafika.

- Barlian, Aristo Evandy A. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan hierarki Perundang-Undangan dalam Perspektif Politik Hukum. *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia*, 10(4), 605-622. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no4.801>
- Gusman, D. (2023). Model Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Perwujudan Demokrasi Substantif. *Jurnal Law Review*, 5(3). 847-862. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3.425>
- Sihombing, Deus L, dkk. (2023). Peran Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 3(1). 11-20. <https://doi.org/10.56128/jkih.v3i1.38>
- Sofansyah, M. (2025). Produktivitas Program Legislasi Daerah (Analisa Program Legislasi pada Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Timur di Provinsi Aceh). *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 13(2).
- Suwadi. (2018). Program Pembentukan Peraturan Daerah Perkembangan dan Permasalahannya (Kajian Yuridis Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(3).
- Tanggono, Claustantinus W, dkk. (2023). Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkualitas di Pemerintah Daerah. *Jurnal Juridisch*, 1(3). 216-230. <https://doi.org/10.26623/jj.v1i3.8051>
- MD, Mahfud. (2017). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke-4. Rajawali Press.
- MD, Mahfud. (2020). *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan 10, PT RajaGrafindo Persada.
- Indrati, Maria F. (2020). *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Edisi Revisi. Kanisius.
- Mochtar, Zainal A. (2024). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Cetakan ke-3. EA Books.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.