

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan hukum sebagai landasan tertinggi dalam kehidupan berbangsa. Bunyi Pasal 3 UUDNRI Tahun 1945 Indonesia adalah negara hukum. Pasal 3 UUDNRI Tahun 1945 menegaskan segala tindakan pemerintah harus berdasarkan aturan yang sah. Aturan hukum yang telah dibuat hadir untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Tanpa adanya aturan yang jelas, hubungan antara negara dan warga dapat menimbulkan ketidakpastian yang bisa menyebabkan *chaosnya* negara. Sistem hukum Indonesia diatur secara hierarkis sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Setiap produk hukum diharapkan terbentuk melalui mekanisme yang tertib dan terstruktur agar aturan yang berlaku tidak hanya bersifat formal, tetapi juga memenuhi nilai substansi yang dibutuhkan masyarakat.¹

Salah satu instrumen yang digunakan saat dilaksanakannya pembentukan peraturan Perundang-undangan adalah naskah akademik. Naskah akademik berfungsi sebagai dokumen ilmiah yang memberikan dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis dari sebuah rancangan aturan. Melalui diterapkannya pembuatan naskah akademik, peraturan yang dibuat diharapkan memiliki legitimasi yang kuat.² Regulasi yang dilengkapi naskah akademik umumnya lebih terarah karena telah melalui kajian akademis yang sistematis. Naskah akademik juga memastikan bahwa kebutuhan

¹ Faralita, Ergina. (2022). Konsekuensi Hukum Terhadap Tidak Disertakannya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan PerUUan. Jurnal Wasaka Hukum, Vol. 10 Nomor 02, 97–122. hlm 111.

² Pratiwi, A., & dkk. (2023). Kedudukan dan Kegunaan Naskah Akademik dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah. Innovative: Journal Of Social Science Research, Volume 3 Nomor 3 Page 7385-7400. hlm. 7395.

masyarakat dapat terakomodasi dalam aturan hukum.³ Dugaan penulis, regulasi tanpa naskah kajian akademis rawan bermasalah sejak awal penyusunannya, maka sangat penting landasan akademis bagi setiap pembentukan aturan.

UU Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 43 ayat (3) dan Pasal 56 ayat (2) mewajibkan naskah akademik dalam penyusunan rancangan undang-undang dan peraturan daerah. Ketentuan tersebut dimaksudkan agar produk hukum memiliki kualitas yang terjamin. Peraturan daerah yang tidak disertai naskah akademik dapat dianggap cacat secara prosedural. Produk hukum yang cacat sejak awal biasanya tidak mampu menjawab kebutuhan masyarakat secara menyeluruh.⁴ Kelemahan pada tahap awal berimplikasi pada lemahnya implementasi di kemudian hari.⁵ Kondisi tersebut sangat berdampak kepada kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah sebagai pembuat regulasi.

Penelitian yang ditulis oleh Yulio Iqbal Cahyo Arsetyo dan Erna Wati dari Universitas Surakarta yang berjudul “Pengabdian Masyarakat Pendampingan Naskah Akademik Dalam Pembuatan Perda Pengentasan Kemiskinan Kabupaten Belitung” menjelaskan bahwa naskah akademik bukan hanya syarat formal, tetapi juga menjadi acuan kebijakan serta harus mengandung analisis masalah, tujuan penyusunan, hingga dampak yang mungkin ditimbulkan.⁶ Kajian tersebut membantu pembuat regulasi agar tidak terjebak pada kepentingan politik semata. Dengan naskah akademik, regulasi diharapkan lahir dari hasil riset dan kajian yang komprehensif guna mencegah

³ *Ibid.*

⁴ Faralita, Ergina. *Op.Cit.* hlm. 106.

⁵ *Ibid.*

⁶ Arsetyo, Y. I., & Wati, E. (2024). Pengabdian Masyarakat Pendampingan Naskah Akademik Dalam Pembuatan Perda Pengentasan Kemiskinan Kabupaten Belitung. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, Vol.3, Nomor12, Hal. 2377-2386. hlm. 2378.

terjadinya penyusunan aturan yang tergesa-gesa yang dapat membuat kualitas suatu aturan seringkali rendah. Sehingga, keberadaan naskah akademik sangat penting dalam pembentukan aturan hukum.

Namun, tidak semua produk hukum di Indonesia diwajibkan menggunakan naskah akademik. Peraturan bupati sebagai salah satu peraturan kepala daerah tidak memiliki kewajiban tersebut. Kondisi tidak diwajibkannya naskah akademik pada pembuatan peraturan bupati menimbulkan persoalan serius dalam sistem hukum daerah. peraturan bupati dapat diterbitkan tanpa kajian akademis yang memadai.⁷ Karena tidak diwajibkannya naskah akademik pada pembuatan peraturan bupati, membuat peraturan bupati rentan tumpang tindih dengan regulasi lain yang berisiko menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat serta membuka ruang bagi lahirnya regulasi yang lemah dari sisi akademis.

Ketiadaan kajian kebijakan dalam penyusunan peraturan bupati berpotensi menimbulkan implikasi hukum. Peraturan bupati berpotensi cacat prosedural saat diuji secara hukum, menimbulkan konflik dengan aturan yang lebih tinggi, dan rentan dibatalkan melalui uji materiil apabila tidak didasarkan pada kajian yang memadai serta dapat mengurangi efektivitas regulasi yang sudah diberlakukan.⁸ Tidak adanya kajian kebijakan dalam penyusunan peraturan bupati tentu merugikan masyarakat yang menjadi objek pengaturan yang berpotensi menampakkan kelemahan serius dalam sistem legislasi daerah.

⁷ Rakhman, I. A., & dkk. (2025). Penguatan Kebijakan Riset Daerah Berbasis Kearifan Lokal Melalui Naskah Akademik di Kabupaten Tegal. *Jurnal Medika: Medika*, Vol. 4, Nomor 3, Hal.407-415. hlm. 409.

⁸ Faralita, Ergina. *Op.Cit.* hlm. 120.

Berbeda dengan peraturan daerah yang diwajibkan menggunakan naskah akademik yang aturannya terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 56 ayat 2 dan PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015. Pada peraturan daerah, pemerintah dituntut menyajikan argumentasi akademis yang dapat dipertanggungjawabkan. Namun, peraturan bupati justru tidak memiliki kewajiban serupa. Akibatnya, kualitas peraturan bupati lebih berisiko rendah dibandingkan peraturan daerah, karena kualitasnya yang berisiko rendah dibandingkan peraturan daerah menunjukkan adanya kesenjangan regulasi dalam sistem Perundang-undangan. Padahal, peraturan bupati juga berdampak langsung pada kehidupan masyarakat.

Tanpa adanya naskah akademik, regulasi cenderung lahir tanpa partisipasi publik. Regulasi yang lahir yang tidak dibarengi partisipasi publik rentan disebut sebagai *abusive legislation*, yaitu aturan yang hanya menguntungkan pihak tertentu.⁹ Kehadiran kajian akademik yang partisipatif dapat menekan potensi penyalahgunaan kewenangan.¹⁰ Naskah akademik membantu menghadirkan proses legislasi yang lebih terbuka.¹¹ Akibat adanya partisipasi publik, kebijakan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Regulasi yang lahir dari proses partisipatif memiliki peluang lebih besar untuk diterima.

Naskah akademik sebagai suatu kajian akademik hanya diberlakukan pada tingkatan peraturan daerah saja, untuk peraturan kepala daerah tidak diberlakukan, terutama di tingkatan kabupaten yaitu peraturan bupati yang berpotensi terjadinya

⁹ Sauni, H., Saifulloh, P. P., & Barus, S. I. (2024). Peran Analisis Hukum Dalam Pembentukan Naskah Akademik Undang - undang Partisipatif Guna Mencegah Abusive Legislation: Studi Evaluasi Rancangan Undang - undang Penyiaran. *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 13, Nomor 3, hlm. 419–444. hlm 428.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

timpang tindih dengan regulasi lain, menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat, dan menjadikan regulasi yang telah dibuat akan lemah di sisi akademis.

Demi memperkecil potensi kemunculan regulasi yang bermasalah, diperlukan *policy brief* yaitu dokumen pengantar sederhana yang berfungsi menyajikan hasil penelitian dan rekomendasi kebijakan kepada pembuat keputusan untuk mempermudah dalam memahami isi rancangan peraturan sehingga rancangan peraturan yang akan disahkan memiliki fundamental kuat secara akademik. Belum ada regulasi yang secara eksplisit yang mewajibkan penerapan *policy brief* pada proses pembentukan peraturan kepala daerah terutama peraturan bupati di Indonesia. UU Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 9 sampai dengan Pasal 20 membahas perihal pelimpahan tugas yang memerlukan aturan pelaksana yang harus dibuat di tingkat peraturan bupati.

Peraturan bupati pada dasarnya memiliki kedudukan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Aturan tersebut sering menjadi dasar teknis pelaksanaan kebijakan yang lebih luas. Karena sifatnya yang operasional, peraturan bupati langsung menyentuh kepentingan masyarakat.

Ketiadaan kajian akademis dalam penyusunannya dapat menimbulkan peraturan yang kurang sesuai dengan kondisi nyata.¹² Padahal, masyarakat berharap setiap kebijakan yang dikeluarkan memiliki dasar pertimbangan yang kuat. Jika peraturan bupati dibuat tanpa riset, kebijakan yang lahir berisiko gagal mencapai tujuan. Untuk menghindari hal buruk yang telah disebutkan, maka diperlukannya *policy brief* yang berupa kajian kebijakan dalam setiap proses penyusunan.

¹² Arsetyo, Y. I., & Wati, E. *Op.Cit.* hlm. 2378.

Kajian kebijakan dalam penyusunan regulasi tidak hanya sekadar dokumen pendukung. Kajian kebijakan berfungsi sebagai instrumen untuk menguji relevansi dan urgensi sebuah aturan. Melalui kajian, pembuat regulasi dapat menilai apakah persoalan yang dihadapi memang membutuhkan aturan baru.¹³ Tanpa kajian, peraturan bupati berpotensi hanya menjadi produk administratif tanpa nilai substansi. Akibatnya, regulasi yang lahir tidak memberi solusi atas masalah yang ada dan memperburuk kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Untuk mengembangkan solusi atas permasalahan yang telah disebutkan, diperlukannya perubahan cara pandang terhadap pentingnya kajian.

Ketika Peraturan Bupati tidak memiliki landasan kajian, risiko cacat hukum semakin besar. Cacat hukum bisa terjadi baik dari segi prosedural maupun materiil. Pada sisi prosedural, regulasi yang dibuat tanpa tahapan kajian dapat dinilai tidak memenuhi prinsip peraturan yang baik. Pada sisi materiil, aturan yang disusun tanpa kajian rawan bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi yang berpotensi menimbulkan konflik norma di lapangan. Jika pertentangan tersebut terjadi, maka peraturan bupati berpeluang besar untuk dibatalkan melalui mekanisme hukum.

Naskah akademik yang partisipatif memberi ruang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan aturan. Melalui partisipasi, aspirasi masyarakat dapat diserap ke dalam peraturan yang akan dibuat, namun apabila tanpa partisipasi, kebijakan cenderung hanya mengakomodasi kepentingan elit politik atau birokrasi.¹⁴ Hal tersebut bertentangan dengan prinsip demokrasi yang menekankan keterbukaan. Peraturan bupati yang disusun dengan melibatkan kajian akademik akan lebih mudah

¹³ Faralita, Ergina. *Op. Cit.* hlm. 112

¹⁴ Sauni, H., Saifulloh, P. P., & Barus, S. I. *Op. cit.* hlm. 429.

diterima masyarakat. Keterlibatan masyarakat juga memperkuat legitimasi aturan yang lahir. Kajian yang partisipatif dapat menjadi instrumen untuk mewujudkan regulasi yang lebih adil.

Beberapa daerah mulai menyadari pentingnya kajian dalam penyusunan kebijakan lokal. Pada Kabupaten Balangan, Provinsi Kalimantan Selatan telah mengesahkan Peraturan Bupati perihal Sinergitas Pemanfaatan Hasil Penelitian Dan Kajian Ilmiah Pembangunan Sebagai Dasar Penentuan Kebijakan Bagi Perangkat Daerah. Peraturan Bupati nomor 22 tahun 2017 itu menekankan betapa pentingnya suatu kajian kebijakan sebagai dasar dalam proses pembentukan Peraturan Bupati dan dijelaskan pada Pasal 4, salah satu luarannya dapat berupa *policy brief*. Selain di Kabupaten Balangan, ada penelitian yang mengembangkan naskah akademik berbasis kearifan lokal untuk memperkuat peraturan bupati di Kabupaten Tegal.¹⁵ Kajian tersebut menunjukkan bahwa peraturan yang dilandasi riset lokal lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat. Pendekatan berbasis bukti membantu menghindari peraturan yang hanya bersifat formalitas juga membuktikan bahwa kolaborasi antara akademisi, pemerintah, dan masyarakat dapat menghasilkan regulasi yang lebih inklusif. Peraturan bupati yang lahir dari proses pendekatan berbasis bukti memiliki daya terima lebih tinggi.

Ketidakadaan kewajiban kajian kebijakan pada peraturan bupati menimbulkan kesenjangan dalam sistem hukum. Peraturan Daerah diwajibkan disertai naskah akademik, sedangkan peraturan bupati tidak yang dapat memunculkan potensi ketidakadilan dalam kualitas regulasi. Regulasi setingkat peraturan bupati dapat memengaruhi kehidupan masyarakat secara luas, namun tanpa kajian yang memadai.

¹⁵ Rakhman, I. A., & dkk. *Op.Cit.* 407-415

Perbedaan kewajiban tersebut menunjukkan adanya celah dalam pengaturan pembentukan peraturan yang dapat mengurangi kualitas keseluruhan sistem hukum daerah. Maka, kebutuhan kajian kebijakan pada peraturan bupati menjadi semakin mendesak.

Contoh regulasi yang diputus Bupati Musi Banyuasin tahun 2016 nomor 33 perihal Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa tahun 2016 yang diputus oleh hakim pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 42 P/HUM/2016. Putusan regulasi yang diputus Bupati Musi Banyuasin tahun 2016 nomor 33 perihal Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa tahun 2016 dinilai hakim sebagai peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan Pasal 5 dan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 perihal asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan Pasal 26 ayat (6) UU Nomor 20 Tahun 2003 karena persyaratan calon Kepala Desa yang diatur dalam Peraturan Bupati tersebut tidak mengakui ijazah penyetaraan sekolah kejar paket B, sebab karena itu peraturan bupati tersebut dinilai tidak mencerminkan asas keadilan dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Contoh relgulasi daerah yang diputus Bupati Sragen tahun 2009 nomor 4 perihal Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 15 Tahun 2006 tentang Perangkat Desa yang diputus oleh hakim pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 41 P/HUM/2012. Putusan tersebut menilai bahwa regulasi Bupati Sragen Nomor 4 Tahun 2009 bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 15 Tahun 2006 tentang Perangkat Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Pertentangan tersebut antara lain terletak pada Pasal 2 ayat (2) huruf d Peraturan Bupati yang menetapkan batas usia calon perangkat desa paling tinggi 55 tahun, sementara Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 menetapkan batas usia maksimal 60 tahun.

Pasal 14 ayat (1) Peraturan Bupati juga membatasi kewenangan Kepala Desa karena pengangkatan perangkat desa harus mengikuti perankingan dari Panitia Tingkat Kecamatan, berbeda dengan Peraturan Daerah yang memberi kewenangan Kepala Desa berdasarkan hasil ujian dan penilaian PDLT. Ketentuan lain yang dinilai bertentangan adalah mekanisme pengisian perangkat desa yang diatur terbalik serta keberadaan tim verifikasi kabupaten yang tidak dikenal dalam peraturan daerah. Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Bupati Sragen Nomor 4 Tahun 2009 tidak sesuai dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak memberikan kepastian hukum bagi para Kepala Desa. Atas dasar itu, peraturan bupati tersebut dinyatakan tidak patuhnya regulasi yang telah diputus dengan peraturan yang lebih tinggi dan dibatalkan.

Melihat persoalan tersebut, maka Penulis melaksanakan penelitian dengan judul “ANALISIS URGENSI KEBUTUHAN *POLICY BRIEF* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN BUPATI DI INDONESIA”. Pada penelitian ini, penulis akan fokus pada dua rumusan masalah utama yang berhubungan dengan hukum ketatanegaraan sesuai dengan konsentrasi ilmu penulis. Pertama, mengenai urgensi kebutuhan *policy brief* dalam pembentukan peraturan bupati di Indonesia. Kedua, mengenai upaya rekonstruksi pembentukan Peraturan Bupati dengan *policy brief* dalam sistem hukum di Indonesia. Dua hal yang telah disebutkan akan dianalisis secara yuridis normatif dengan pendekatan peraturan Perundang-undangan dan konseptual. Penelitian

diharapkan mampu menjelaskan pentingnya kajian kebijakan sebagai landasan suatu regulasi juga bertujuan memberi kontribusi terhadap pembaruan hukum daerah. Dengan begitu, penelitian penulis bisa menjadi referensi akademik maupun praktis bagi pembentuk regulasi daerah kabupaten demi terwujudnya suatu peraturan yang berkualitas yang berkaitan dengan identitas negara Indonesia yang termuat dalam Pasal 3 UUDNRI Tahun 1945.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah urgensi kebutuhan *policy brief* dalam pembentukan peraturan bupati di Indonesia?
2. Bagaimana formulasi pembentukan peraturan bupati dengan *policy brief* dalam peraturan pembentukan perundang – undangan di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui urgensi kebutuhan *policy brief* dalam pembentukan peraturan bupati di Indonesia.
2. Untuk mengetahui analisis formulasi pembentukan peraturan bupati dengan *policy brief* dalam peraturan pembentukan perundang – undangan di Indonesia di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi pada pengembangan ilmu hukum, terutama di bidang hukum administrasi negara dan hukum tata pemerintahan daerah. Pembahasan mengenai urgensi kajian kebijakan dalam penyusunan peraturan bupati masih jarang dilakukan, sehingga penelitian ini

dapat menjadi tambahan referensi dalam literatur hukum. Hasil penelitian juga mempertegas peran penting kajian akademik pada setiap tahap pembentukan regulasi. Harapannya, penelitian ini dapat menjadi landasan untuk pengembangan teori tentang pentingnya *evidence-based policy* dalam proses legislasi.

2. Manfaat Praktis

a. Manfaat Praktis Untuk Pemerintah

Penulisan penelitian ini diharapkan dapat menjadi manfaat dan masukan bagi pemerintah daerah kabupaten untuk melakukan peningkatan kualitas penyusunan peraturan bupati dan menambahkan Pasal kewajiban pembuatan kajian kebijakan sebagai dasar pertimbangan sebelum menerbitkan regulasi daerah agar tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

b. Manfaat Praktis Untuk Akademisi

Penelitian dalam skripsi ini diharapkan dapat menjadi manfaat berupa bahan kajian bagi akademisi yang ingin meneliti suatu persoalan tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan di tingkat daerah, terutama daerah kabupaten karena penulis jarang menemukan penelitian yang membahas kabupaten secara spesifik.

c. Manfaat Praktis Untuk Praktisi

Penelitian dalam skripsi ini diharapkan dapat menjadi manfaat praktis terhadap praktisi untuk menggunakan hasil penelitian ini sebagai acuan dalam menilai kualitas suatu regulasi dan memahami aspek yuridis yang berpotensi menimbulkan cacat hukum pada peraturan bupati.

d. Manfaat Praktis Untuk Masyarakat

Penelitian dalam skripsi ini diharapkan dapat menjadi wawasan untuk masyarakat bahwa kualitas peraturan bupati berpengaruh langsung pada kehidupan sehari-hari, sehingga sikap kritis dan partisipasi aktif penting dalam mengawal pembentukan regulasi daerah.

1.5 Keaslian Penelitian

Untuk menunjukkan keaslian penelitian sekaligus membuktikan adanya unsur kebaruan (*novelty*) dalam penulisan skripsi ini, penulis menyajikan tabel perbandingan antara penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan topik dengan penelitian yang sedang dilakukan.

Tabel 1. Tabel Perbedaan Dan Persamaan Penelitian Lampau Dan Penelitian Penulis

Nomor	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Pratiwi, A., dkk. (2023). “Kedudukan dan Kegunaan Naskah Akademik dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah.” ¹⁶	Membahas mengenai posisi naskah akademik sebagai landasan perencanaan peraturan daerah mencakup fungsi akademik dan partisipatif yang dimilikinya serta	Pada penelitian terdahulu, berfokus pada pembahasan peraturan daerah dan menekankan pentingnya naskah akademik pada level tersebut, namun tidak

¹⁶ Pratiwi, A., & dkk. (2023). Kedudukan dan Kegunaan Naskah Akademik dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, Volume 3 Nomor 3 Page 7385-7400

		dampak yang ditimbulkan apabila naskah akademik tidak disusun. Ketiadaan naskah akademik berpotensi menghasilkan peraturan daerah yang prematur, rawan terjadi tumpang tindih, dan sulit untuk diimplementasikan secara efektif.	membahas secara mendalam mengenai status maupun penerapan kajian kebijakan pada peraturan bupati. Hal yang telah disebutkan dapat digunakan untuk menunjukkan bahwa sebagian besar kajian masih terpusat pada Perda, sementara penelitian yang menyoroti Perbup masih sangat terbatas.
2.	Sauni, H., Saifulloh, P. P., & Barus, S. I. (2024). "Peran Analisis Hukum Dalam Pembentukan Naskah Akademik Undang-undang Partisipatif Guna Mencegah	Membahas peran profesional analis hukum serta mekanisme partisipasi akademis sebagai upaya untuk mencegah lahirnya regulasi yang bersifat abusif. Fokus	Pada penelitian terdahulu ditegaskan bahwa kualitas penyusunan naskah akademik sangat bergantung pada peran aktor teknis, yaitu analis hukum, serta

	Abusive Legislation: Studi Evaluasi Rancangan Undang-undang Penyiaran.”¹⁷	utamanya adalah fungsi analis hukum dalam menjaga kualitas naskah akademik serta mendorong keterlibatan publik dalam proses penyusunan undang-undang maupun rancangan undang-undang.	adanya proses partisipatif. Namun, kajian tersebut lebih menitikberatkan pada level undang-undang atau rancangan undang-undang serta aspek pencegahan regulasi yang abusif, bukan pada dampak praktis dari ketiadaan kajian kebijakan dalam peraturan bupati. Hal yang telah disebutkan menunjukkan bahwa perhatian terhadap aktor dan kualitas naskah sudah ada, tetapi belum terdapat fokus yuridis yang spesifik mengenai
--	---	---	---

¹⁷ Sauni, H., Saifulloh, P. P., & Barus, S. I. (2024). Peran Analisis Hukum Dalam Pembentukan Naskah Akademik UU Partisipatif Guna Mencegah Abusive Legislation: Studi Evaluasi Rancangan UU Penyiaran. *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 13, Nomor 3, hlm. 419–444.

			implikasi hukum dari peraturan bupati tanpa adanya kajian kebijakan.
--	--	--	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian skripsi ini menggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan tersebut dilakukan melalui studi pustaka dengan memanfaatkan berbagai sumber bahan hukum, antara lain peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, kontrak atau perjanjian, teori-teori hukum, serta pandangan para ahli yang dijadikan acuan dalam analisis penelitian.¹⁸ Ruang lingkup penelitian yuridis normatif meliputi kajian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan baik secara vertikal maupun horizontal, perbandingan hukum, serta tinjauan mengenai sejarah hukum.¹⁹ Penggunaan metode yuridis normatif dalam penelitian memberikan manfaat berupa terjaganya konsistensi sistem norma terhadap norma dasar, asas-asas hukum, doktrin, serta peraturan Perundang-undangan.²⁰ Sifat penelitian dengan metode yuridis normatif yang digunakan penulis adalah deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan untuk memaparkan serta memberikan gambaran mengenai isu hukum yang menjadi fokus pembahasan dalam penulisan.²¹

Penulisan penelitian skripsi ini menurut penulis sesuai apabila diklasifikasikan menggunakan metode penelitian dengan jenis yuridis normatif dan bersifat penelitian

¹⁸ Muhaimin. (2020). Metode Penelitian Hukum. Mataram: Mataram University Press. hlm. 45.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 48.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 53.

²¹ *Ibid.*, hlm. 26.

deskriptif, karena dalam penulisan penelitian ini nantinya akan mengkaji PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015 dalam aspek diperlukannya penerapan *policy brief* pada proses penyusunan peraturan bupati di Indonesia dengan menulisnya dalam bentuk deskriptif sebagai landasan untuk menjawab rumusan masalah.

1.6.2 Pendekatan

Penelitian skripsi ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai bahan hukum utama untuk menjawab isu hukum yang dikaji.²² Pendekatan penelitian konseptual (*conceptual approach*) digunakan dengan mengacu pada pandangan maupun doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.²³ Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) pada penelitian ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah melalui kajian terhadap peraturan Perundang-undangan yang relevan. Fokus kajiannya mengacu pada PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015 guna merekomendasikan hukum baru yang mengakomodasi penerapan *policy brief* dalam proses penyusunan peraturan bupati di Indonesia.

Penggunaan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dalam penelitian ini didasarkan pada kebutuhan untuk memahami secara mendalam pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum terkait proses pembentukan produk hukum daerah. Pendekatan ini digunakan agar analisis tidak hanya terbatas pada teks

²² *Ibid.*, hlm. 56.

²³ *Ibid.*, hlm. 57.

peraturan, tetapi juga mampu menelaah konsep-konsep hukum yang relevan dengan penerapan *policy brief*. Fokus penelitian mengacu pada PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015. Melalui pendekatan konseptual, penulis dapat mengkaji sejauh mana teori dan doktrin hukum memberikan landasan untuk menambahkan aturan dalam regulasi tersebut agar mengakomodasi penggunaan *policy brief* dalam proses penyusunan peraturan bupati di Indonesia.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang menjadi acuan Penulis dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dapat dimaknai sebagai sumber hukum yang terdiri dari peraturan Perundang-undangan serta dokumen resmi negara yang dijadikan acuan untuk menunjang penulisan penelitian skripsi ini.²⁴ Bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari beberapa bahan, yaitu sebagai berikut:

- a. UU Nomor 12 Tahun 2011;
- b. UU Nomor 13 Tahun 2022;
- c. PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri dari buku, publikasi penelitian para akademik yang terdiri dari jurnal, skripsi, tesis, disertasi dan lain

²⁴ *Ibid.*, hlm. 59.

sebagainya maupun ensiklopedia hukum yang dijadikan acuan untuk menunjang penulisan penelitian skripsi ini.²⁵ Bahan hukum sekunder yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari beberapa bahan, yaitu sebagai berikut:

- a. Buku;
- b. Jurnal;
- c. Skripsi;
- d. Website Internet.

1.6.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian skripsi ini dilakukan melalui studi pustaka atau studi dokumen. Metode ini digunakan dalam penelitian yuridis normatif karena memungkinkan penulis mengkaji berbagai informasi tertulis yang berkaitan dengan hukum untuk menjawab isu penelitian. Informasi tersebut diperoleh dari beragam sumber yang telah dipublikasikan secara luas dan relevan dengan topik penelitian.²⁶

Pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka dilakukan dengan menelusuri peraturan Perundang-undangan, referensi dari jurnal, serta sumber berita dari laman internet yang kredibel. Fokus kajian diarahkan pada UU Nomor 13 Tahun 2022 dan PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018, dengan tujuan menambahkan aturan dalam regulasi tersebut agar mengakomodasi penerapan *policy brief* dalam penyusunan peraturan bupati di Indonesia. Setelah semuanya terkumpul, Penulis akan membaca dan memahami yang selanjutnya digunakan untuk menjawab rumusan masalah dan memberikan rekomendasi atau saran dari isu hukum atau permasalahan

²⁵ *Ibid.*, hlm. 60.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 65.

yang penulis jadikan topik dalam penulisan penelitian skripsi ini, yaitu diperlukannya penerapan *policy brief* pada proses penyusunan peraturan bupati di Indonesia dengan membuat formulasi hukum pada peraturan perundang-undangan yang membahas tentang pembentukan suatu aturan di Indonesia terutama pada UU Nomor 13 Tahun 2022 dan PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan hukum yang telah dikumpulkan, penulis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan menafsirkan bahan hukum yang tersedia untuk mengetahui ada atau tidaknya kekosongan hukum serta norma hukum yang dianggap tidak jelas.²⁷

Analisis bahan hukum dengan metode deskriptif kualitatif membantu penulis dalam menyusun jawaban atas rumusan masalah serta merumuskan rekomendasi terkait isu hukum yang menjadi topik penelitian skripsi. Penerapan metode ini dalam menelaah peraturan Perundang-undangan sebagai bahan hukum acuan memudahkan penulis untuk mengidentifikasi adanya kekosongan atau kekaburan hukum, khususnya yang berkaitan dengan penerapan *policy brief* dalam proses penyusunan peraturan bupati di Indonesia.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri atas empat bab yang saling berkaitan. Secara garis besar, kerangka penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan memuat unsur-unsur penting yang menjadi dasar penelitian, antara lain latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, keaslian

²⁷ *Ibid.*, hlm. 68.

penelitian, kerangka teori, metode penelitian, serta tinjauan pustaka. Bagian ini memberikan gambaran awal mengenai arah penelitian sekaligus menjelaskan alasan dipilihnya topik “Analisis Urgensi Kebutuhan *Policy Brief* dalam Pembentukan Peraturan Bupati di Indonesia”. Topik ini dipandang penting karena peraturan bupati merupakan instrumen hukum yang berfungsi menjalankan kewenangan kepala daerah, sehingga kajian mengenai *policy brief* sebagai salah satu kebutuhan dalam pembentukannya perlu diteliti lebih lanjut. Selain itu, Bab I juga menegaskan bahwa penelitian ini memiliki kebaruan yang membedakannya dari penelitian sebelumnya. Keaslian penelitian ditunjukkan melalui analisis yang berfokus pada urgensi *policy brief* dalam pembentukan peraturan bupati, yang masih jarang dibahas secara mendalam dalam kajian hukum di Indonesia.

Bab II membahas jawaban atas rumusan masalah pertama, yaitu mengenai urgensi kebutuhan *policy brief* dalam pembentukan peraturan bupati di Indonesia. Pada bab ini terdapat 2 sub bab. Sub bab pertama akan menjelaskan konsep dasar *policy brief* dan urgensi keberadaannya sebagai kajian kebijakan, sub bab kedua akan membahas perbandingan *policy brief* dengan naskah akademik yang diwajibkan pada pembentukan peraturan daerah, sehingga terlihat alasan mengapa *policy brief* dibutuhkan untuk memperkuat kualitas peraturan bupati.

Bab III ditujukan untuk menjawab rumusan masalah kedua mengenai formulasi pembentukan peraturan bupati dengan *policy brief* dalam peraturan pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Bab ini terdapat 2 sub bab, sub bab pertama menguraikan kelemahan mekanisme pembentukan peraturan bupati saat ini,

istilah yang telah disebutkan juga berkaitan dengan konsep seperti undang-undang darurat, undang-undang dasar, undang-undang organik, maupun undang-undang pokok.³² Undang-undang dipahami sebagai hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan, sedangkan sebelum pengesahan disebut rancangan undang-undang.³³ Fungsinya mencakup berbagai aspek, antara lain sebagai otoritas untuk mengatur, menganjurkan, menyediakan dana, memberikan sanksi, menetapkan, mendeklarasikan, atau membatasi suatu hal.³⁴

Proses pembentukan undang-undang biasanya diawali dengan usulan dari anggota badan legislatif, seperti anggota DPR, atau dari eksekutif, misalnya presiden, kemudian dibahas bersama dalam forum legislatif. Proses tersebut, rancangan undang-undang sering mengalami perubahan atau bahkan ditolak sebelum memperoleh pengesahan.³⁵ Undang-undang merupakan salah satu fungsi utama pemerintahan yang bersumber dari doktrin pemisahan kekuasaan.³⁶ Fungsi legislasi dijalankan oleh para legislator sebagai pembuat undang-undang, sedangkan kekuasaan untuk menafsirkan undang-undang berada pada badan yudikatif, dan kekuasaan eksekutif hanya dapat dijalankan sesuai batas yang telah ditentukan oleh peraturan Perundang-undangan.³⁷

Terdapat perbedaan perihal istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan.³⁸ Untuk memahami perbedaan istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan, perlu dijelaskan terlebih dahulu makna kata yang menggunakan

³² Efendi, J., Widodo, I. G., & Lutfianingsih, F. F. (2018). Kamus Istilah Hukum Populer. Jakarta: Prenadamedia Group. hlm. 411.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Amin, F., & dkk. (2023). Ilmu Perundang-undangan. Banten: PT Sada Kurnia Pustaka. hlm 18.

awalan per- dan akhiran -an.), imbuhan per-an berfungsi membentuk nomina dengan beberapa arti, seperti menyatakan hal atau keadaan (misalnya perdamaian), hasil (misalnya pelajaran), perbuatan (misalnya percakapan), hal yang berkaitan dengan sesuatu (misalnya perburuhan), maupun tempat (misalnya perairan).³⁹ Sementara itu, kata peraturan didefinisikan sebagai tataan berupa petunjuk, kaidah, atau ketentuan yang dibuat untuk mengatur suatu hal, seperti peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk melaksanakan undang-undang.⁴⁰

Istilah perundang-undangan dimaknai sebagai hal-hal yang berkaitan dengan undang-undang atau seluk-beluknya, serta ditegaskan pula dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 15 Tahun 2019, yang menyebutkan 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. Selanjutnya, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:

- a. UUDNRI Tahun 1945 mempunyai muatan materi yang tidak dapat dilepaskan dari kedudukannya sebagai *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar tertinggi negara.⁴¹ Posisi sebagai aturan dasar tertinggi negara membedakan UUDNRI Tahun 1945 dari peraturan perundang-undangan lain karena berisi aturan fundamental yang menjadi pedoman dasar penyelenggaraan negara,

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid. hlm. 93.*

termasuk pengaturan mengenai lembaga negara beserta relasinya.⁴² Materi muatan pokok konstitusi mencakup: (a) identitas sebagai hukum dasar negara; (b) sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga primer suatu negara; (c) pengaturan jenis kekuasaan dan hubungannya; (d) pengaturan hak-hak dasar serta kewajiban warga negara dan pemerintah; (e) pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara beserta lembaganya; dan (f) ketentuan yang mengatur hubungan materiil antara negara dengan masyarakat. Seluruh muatan pokok tersebut termuat dalam UUDNRI Tahun 1945, yang memiliki keistimewaan anatomi tersendiri dengan tiga bagian utama, yaitu pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan.⁴³ Materi muatan konstitusi bersifat dinamis karena dapat berkembang seiring dengan perubahan politik, sosial, maupun kebutuhan hukum, sehingga menuntut adanya perubahan adaptif. Akan tetapi, perubahan terhadap UUDNRI Tahun 1945 hanya dapat dilakukan sesuai ketentuan Pasal 37 UUDNRI Tahun 1945, dengan ketentuan khusus bahwa bagian Pembukaan tidak dapat diubah.⁴⁴

- b. Ketetapan MPR memuat pokok-pokok kebijakan negara secara garis besar, tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi, dan berfungsi sebagai pedoman dasar dalam pengaturan kelembagaan negara maupun hubungan antara negara dengan warga negara.⁴⁵ Batang Tubuh UUDNRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR mengatur lembaga-lembaga negara tertinggi dan tinggi,

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* hlm.94

⁴⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto. (2020). Ilmu PerUUan: Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 80.

mekanisme pembentukannya, tata hubungan antar lembaga, serta ruang lingkup tugasnya yang membedakannya dari norma hukum dalam undang-undang yang bersifat *formell gesetz*, karena undang-undang dapat secara langsung mengikat warga negara dan penduduk, serta melekatkan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa terhadap pelanggarannya.⁴⁶ Sifat norma dalam Batang Tubuh UUDNRI 1945 dan Ketetapan MPR adalah sejenis, sehingga norma dalam Ketetapan MPR dapat berfungsi untuk mengisi atau melengkapi norma dalam UUDNRI 1945.⁴⁷

- c. Perppu merupakan kewenangan khusus Presiden yang diatur dalam konstitusi.⁴⁸ Hierarki peraturan Perundang-undangan, kedudukan Perppu setara dengan undang-undang, sehingga fungsi dan materi muatannya pada dasarnya sama dengan undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022. Perbedaan mendasar antara keduanya terletak pada kondisi pembentukannya, di mana Perppu hanya dapat ditetapkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa oleh presiden.⁴⁹ MK melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 menetapkan bahwa Perppu hanya dapat dibentuk dalam keadaan kegentingan memaksa dengan tiga parameter, yakni adanya kebutuhan hukum mendesak, ketiadaan atau ketidakmemadaan undang-undang yang menimbulkan kekosongan hukum, serta ketidakmungkinan mengatasi kekosongan tersebut melalui prosedur biasa karena

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 82.

⁴⁸ Amin, F., dkk. *Op.Cit.* hlm. 96.

⁴⁹ *Ibid.*

membutuhkan waktu lama yang bisa menjadi batasan konstitusional bagi presiden agar penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang benar-benar didasarkan pada kondisi kegentingan yang sah.⁵⁰

- d. PP termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah kewenangan cabang kekuasaan eksekutif yang berfungsi melaksanakan undang-undang agar ketentuan yang ada dapat dijalankan secara efektif.⁵¹ Materi muatan PP pada dasarnya berasal dari delegasi atau pelimpahan ketentuan undang-undang. Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 menegaskan bahwa materi muatan PP berisi ketentuan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.⁵² PP tetap dapat dibentuk walaupun tidak secara tegas diminta atau dinyatakan dalam undang-undang, sebab eksekutif memiliki kewenangan untuk menilai kebutuhan adanya pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.⁵³
- e. Perpres merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang melekat pada kewenangan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi yang berfungsi sebagai aturan yang menjabarkan lebih lanjut undang-undang maupun PP.⁵⁴ Pada hierarki peraturan perundang-undangan, Perpres berada pada tingkatan pusat paling rendah, sedangkan Permen atau peraturan lembaga negara pusat tidak termasuk karena berada di luar

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 97.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.* hlm. 98.

hierarki tersebut.⁵⁵ Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 mengatur bahwa materi muatan Perpres dapat berupa perintah undang-undang, pelaksanaan PP, maupun pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁵⁶ Demi menghindari terpusatnya kewenangan yang berlebihan di tangan presiden (*heavy executive power*), materi muatan Perpres dibatasi pada beberapa hal, yaitu hanya dibuat jika ada perintah dari peraturan yang lebih tinggi, meskipun perintah tersebut tidak menyebutkan norma hukum secara langsung, serta dapat dibuat tanpa perintah apabila hanya mengatur teknis administratif pemerintahan atau kebutuhan internal pelaksanaan undang-undang dan PP.⁵⁷

- f. PERDA Provinsi maupun Kabupaten/Kota diatur dalam konstitusi dan berfungsi sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah. Materi muatan dalam PERDA harus mampu menampung kebutuhan serta kondisi khusus di daerah yang menjadi permasalahan.⁵⁸ Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 menyebutkan bahwa PERDA berisi penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi, serta pengaturan kondisi atau potensi lokal. Sehingga, materi muatan PERDA mencakup keseluruhan aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sekaligus memberikan ruang bagi

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

karakteristik atau kebutuhan daerah tertentu. Jika dikaitkan dengan ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015, pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berada pada pemerintah daerah yang dipimpin kepala daerah. Hal tersebut memperlihatkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah umumnya berangkat dari inisiasi kepentingan eksekutif guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan perbedaan tersebut, dapat dipahami bahwa istilah peraturan Perundang-undangan mencakup keseluruhan instrumen hukum mulai dari UUDNRI Tahun 1945 hingga peraturan daerah kabupaten. Untuk istilah perundang-undangan merujuk lebih khusus pada undang-undang, seperti UU Perkawinan, UU Hak Cipta, atau UU Kekuasaan Kehakiman.⁵⁹ Baik di strata provinsi juga kabupaten, pemahaman PERDA termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dapat disebut sebagai perundang-undangan.⁶⁰

Terdapat 7 asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan terdapat di dalam penjelasan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

- a. Asas kejelasan tujuan menuntut agar setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan memiliki tujuan yang jelas untuk dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat mensyaratkan bahwa peraturan hanya dapat dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, sehingga apabila tidak, peraturan tersebut batal demi hukum.

⁵⁹ *Ibid.* hlm. 99.

⁶⁰ *Ibid.* hlm. 20.

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan mengharuskan substansi peraturan disesuaikan dengan tingkat dan kedudukannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
- d. Asas mampu untuk dilaksanakan memastikan peraturan yang dibentuk dapat diterapkan secara efektif dengan mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan menegaskan bahwa peraturan hanya dibuat jika benar-benar diperlukan serta memberi manfaat nyata bagi masyarakat, bangsa, dan negara.
- f. Asas kejelasan rumusan mengatur bahwa setiap peraturan harus dirumuskan dengan bahasa hukum yang jelas, sistematis, serta tidak membuka ruang multitafsir.
- g. Asas keterbukaan menjamin adanya akses dan partisipasi publik dalam seluruh tahapan pembentukan peraturan, baik secara luring maupun daring.

1.7.2 Tinjauan Umum Konstruksi Hukum

Pembahasan mengenai undang-undang dan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari istilah norma dalam kajian hukum. Menurut Maria Farida, norma dipahami sebagai suatu ukuran yang wajib dipatuhi oleh individu, baik dalam hubungannya dengan sesama maupun dengan lingkungannya.⁶¹ Sementara itu, KBBI mendefinisikan norma sebagai aturan, ukuran, atau kaidah yang dijadikan pedoman untuk menilai dan membandingkan sesuatu.⁶² Berdasarkan jenisnya, norma hukum

⁶¹ Maria Farida Indrati Soeprapto., *Op. Cit.* hlm. 18

⁶² Dendy Sugono, Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia., *Op.Cit.* hlm. 1078.

terbagi menjadi dua kategori, yakni norma hukum primer yang menjadi prioritas dan norma hukum sekunder.⁶³ Norma hukum primer ialah aturan yang dijadikan acuan mengenai bagaimana perilaku sosial individu, yang sering disebut juga sebagai *das sollen* sedangkan norma hukum sekunder memuat ketentuan mengenai tata cara penanggulangan apabila terjadi pelanggaran terhadap norma hukum primer.⁶⁴ Norma ini berfungsi sebagai pedoman bagi aparat penegak hukum dalam menentukan langkah penyelesaian yang tepat, karena di dalamnya juga terdapat ketentuan mengenai sanksi.⁶⁵

Menurut Jacob de Ruiter, norma hukum dapat dipahami sebagai suatu konstruksi yang memuat beberapa unsur penting.⁶⁶ Unsur pertama adalah cara berperilaku yang seharusnya (*modus van behoren*) yang dikenal sebagai operator norma.⁶⁷ Unsur kedua adalah pihak yang menjadi subjek norma (*normadressaat*), baik individu maupun kelompok.⁶⁸ Unsur ketiga adalah perilaku yang dirumuskan atau diwajibkan, yang disebut objek norma. Unsur terakhir adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi, yang disebut sebagai kondisi norma.⁶⁹

1.7.3 Tinjauan Umum UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 13 Tahun 2022 merupakan undang-undang yang mengubah UU Nomor 12 Tahun 2011. Lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2022 dipicu oleh Putusan

⁶³ Maria Farida Indrati Soeprapto., *Op.Cit.* hlm 32.

⁶⁴ *Ibid.* hlm 33.

⁶⁵ *Ibid.* hlm. 36.

⁶⁶ *Ibid.* hlm. 38.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Nomor 11 Tahun 2020 cacat formil dan inkonstitusional bersyarat, bunyi putusan tersebut menegaskan perlunya dasar hukum yang jelas bagi penggunaan metode *omnibus* serta penyempurnaan pengaturan partisipasi masyarakat.⁷⁰ Materi baru yang dimuat dalam UU Nomor 13 Tahun 2022 meliputi pengakuan metode *omnibus*, penegasan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), mekanisme perbaikan teknis pasca persetujuan bersama DPR dan presiden, pemanfaatan sistem berbasis elektronik, serta pelibatan pejabat fungsional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan dari segi landasan, pembentukan UU Nomor 13 Tahun 2022 bertumpu pada nilai filosofis Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945, kebutuhan sosiologis untuk mengatasi tumpang tindih regulasi, serta landasan yuridis yang mengacu pada ketentuan Pasal 5, Pasal 20, dan Pasal 22A UUDNRI Tahun 1945.⁷¹ Meskipun menghadirkan sejumlah inovasi, proses pembahasan UU Nomor 13 Tahun 2022 dinilai terburu-buru dan kurang mencerminkan partisipasi bermakna dan muncul kritik yang menilai perubahan ini lebih diarahkan untuk memberikan legitimasi bagi UU Nomor 11 Tahun 2020 dibanding memperkuat kualitas sistem pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷² Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa tujuan ideal dari pembentukan undang-undang belum sepenuhnya sejalan dengan praktik politik hukum yang melatarbelakanginya.⁷³

⁷⁰ Ummah, V. R. (2022). Politik hukum pembentukan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUUan. *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam*, Vol. 2, Nomor 2, Hlm. 165–183. hlm.166-168.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

1.7.4 Tinjauan Umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018 merupakan penyempurnaan dari PERMENDAGRI Nomor 80 Tahun 2015 yang digunakan sebagai pedoman pembentukan produk hukum daerah. PERMENDAGRI Nomor 120 Tahun 2018 dibuat untuk memastikan setiap produk hukum daerah selaras dengan peraturan yang lebih tinggi sekaligus mampu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dan dasarnya sejalan dengan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah maupun peraturan lain dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.⁷⁴ PERMENDAGRI 120 Tahun 2018 menekankan bahwa proses pembentukan produk hukum daerah harus melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga penyebarluasan. Pasal 15 menegaskan penyusunan PERDA dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama gubernur dalam jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas yang tercantum dalam PROPEMPERDA, dengan dukungan BAPEMPERDA dan Biro Hukum Provinsi.

Pasal 42 kemudian merinci tahapan pembentukan PERDA mulai dari penyusunan PROPEMPERDA, penyusunan naskah akademik, perancangan, pembahasan, harmonisasi, fasilitasi, evaluasi, hingga pengundangan. Naskah akademik menjadi unsur penting agar rancangan peraturan tidak hanya formal, tetapi juga didukung

⁷⁴ Aprillia, N. E, dkk. (2022). Urgensi Perencanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah Dalam Penetapan Produk Hukum Daerah Di Kabupaten Ciamis. Case Law Journal Of Law, Vol.3, Nomor2, Hlm. 130-145. hlm. 132.

kajian akademis yang objektif. Praktiknya di daerah, misalnya di Jawa Tengah, tahapan penyusunan peraturan daerah telah mengikuti pedoman, meskipun masih ada kendala seperti keterbatasan tim penyusun, padatnya agenda DPRD, dan kualitas naskah akademik yang belum maksimal sehingga berpengaruh pada kecepatan serta mutu produk hukum.⁷⁵

1.7.5 Tinjauan Umum Naskah Akademik

Naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum bersifat wajib. KEPPRES Nomor 188 Tahun 1998 Pasal 3 menyebut diksi naskah akademik dengan nama rancangan akademik sebagai pendukung penyusunan undang-undang. Pasal 3 ayat (1) mengatur bahwa menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa dapat menyusun rancangan akademik terlebih dahulu sebelum merancang undang-undang. Secara teori perundang-undangan, naskah akademik dipahami sebagai syarat penting karena berfungsi memberikan kajian yang terfokus terhadap substansi yang akan diatur.⁷⁶ Penyusunan naskah tersebut membutuhkan penelitian kepustakaan dan penelitian empiris agar menghasilkan dasar data yang kuat.⁷⁷ Proses pembentukan undang-undang tidak seharusnya dilakukan secara tergesa-gesa dengan langsung menyusun pasal-pasal tanpa landasan kajian.⁷⁸ Untuk menghasilkan naskah akademik yang berkualitas dibutuhkan data yang akurat, baik berupa sumber kepustakaan maupun temuan empiris atau sosiologis yang digali

⁷⁵ Ananditya, W. S., Indarja, & WIsnaeni, F. (2022). Tinjauan Yuridis Penyusunan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Berdasarkan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. *Diponegoro Law Journal*, Volume 11, Nomor 3, Halaman 1-7. hlm 5-6.

⁷⁶ Gazali. (2022). *Pengantar Ilmu PerUUan*. Mataram: Sanabil. hlm. 212.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

melalui metode yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah agar validitasnya terjamin.⁷⁹ Beberapa metode yang biasa digunakan antara lain:

- a. Penelitian, penelitian terbagi menjadi dua, yaitu penelitian yuridis normatif yang bertujuan menemukan dasar yuridis, filosofis, dan politis dari suatu peraturan perundang-undangan yang menggunakan bahan hukum primer (misalnya undang-undang, peraturan, putusan pengadilan) dan bahan hukum sekunder (literatur, jurnal, pendapat ahli) dan berfungsi menggali kebutuhan hukum masyarakat terhadap substansi yang akan diatur sehingga hasilnya mencerminkan realitas sosial agar peraturan yang disusun sesuai dengan kondisi masyarakat.⁸⁰
- b. *Pooling* (Jajak Pendapat) yang merupakan metode untuk mengetahui dan mengukur pandangan masyarakat terkait persoalan penting yang akan diatur dalam undang-undang.⁸¹
- c. Seminar dan lokakarya yang berupa forum perkumpulan yang bermanfaat untuk wadah diskusi untuk melontarkan gagasan pengaturan suatu substansi hukum dengan berkontribusi secara partisipatif dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan dituangkan dalam peraturan.⁸²
- d. *Forum Group Discussion* yang digunakan untuk membahas dan menyelesaikan isu-isu krusial untuk mencapai kesepakatan antar pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang kepentingannya berkaitan dengan substansi aturan.⁸³

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.* hlm. 213.

⁸¹ *Ibid.* hlm. 214.

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

- e. *Public hearing* yang menjadi sarana untuk menyerap sebanyak mungkin aspirasi masyarakat.⁸⁴

1.7.6 Tinjauan Umum *Policy Brief*

Policy brief merupakan dokumen ringkas yang berfungsi menyajikan hasil penelitian dan rekomendasi kebijakan kepada pembuat keputusan.⁸⁵ Instrumen *policy brief* banyak digunakan untuk menjembatani kesenjangan antara pengetahuan ilmiah dan praktik kebijakan agar keputusan yang diambil lebih berbasis pada data dan bukti yang relevan.⁸⁶ *Policy brief* dipandang penting karena mampu menerjemahkan hasil penelitian yang kompleks menjadi informasi yang lebih mudah dipahami oleh aktor kebijakan yang bukan berlatar belakang teknis.⁸⁷ Penerapan *evidence based policy making* menuntut adanya relevansi bukti dengan konteks pembuat kebijakan, sehingga hasil penelitian perlu diterjemahkan dan disesuaikan melalui instrumen seperti *policy brief* dan *policy dialogue*.⁸⁸ Hasil penelitian di Parlemen Finlandia menunjukkan bahwa bukti baru akan berpengaruh apabila hadir pada saat yang tepat sesuai agenda kebijakan dan strategi yang ditempuh untuk mengatasi kendala waktu dan relevansi bukti adalah melalui kerja programatik, spesialisasi legislator, serta pembangunan jejaring dengan para ahli.⁸⁹

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ Humas BRIN: Badan Riset dan Inovasi Nasional. “*Policy Brief* Instrumen Strategis dalam Pengambilan Keputusan.” <https://www.brin.go.id/news/120367/policy-brief-instrumen-strategis-dalam-pengambilan-keputusan>. Diakses pada tanggal 26 September 2025 Pukul 07.23 WIB.

⁸⁶ Ogbonnaya, L. U., Okedo-Alex, I. N., Akamike, I. C., Azuogu, B., Urochukwu, H., Ogbu, O., & Uneke, C. J. (2021). *Assessing the usefulness of policy brief and policy dialogue as knowledge translation tools towards contextualizing the accountability framework for routine immunization at a subnational level in Nigeria*. *Health Research Policy and Systems*, 19(154). hlm.2-3.

⁸⁷ *Ibid*.

⁸⁸ *Ibid*.

⁸⁹ Aula, V. (2023). *Evidence-based policymaking in the legislatures: timeliness and politics of evidence in Finland*. *Policy & Politics*, 51(4), 673–694

Penelitian Ogbonnaya dkk. di Nigeria menunjukkan bahwa *policy brief* efektif sebagai sarana translasi pengetahuan pada level pemerintahan daerah.⁹⁰ Dokumen *policy brief* digunakan untuk mendukung dialog kebijakan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan.⁹¹ Hasilnya, *policy brief* diterima dan diadaptasi sesuai kebutuhan lokal sehingga strategi implementasi kebijakan menjadi lebih realistis.⁹² Peserta penelitian menilai bahwa *policy brief* sangat bermanfaat karena memberikan opsi kebijakan yang jelas, rekomendasi yang kontekstual, serta bahasa yang ringkas dan tidak teknis.⁹³

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa *policy brief* memiliki beberapa ciri pokok, yaitu ringkas, berbasis bukti, menyajikan opsi kebijakan yang dapat ditindaklanjuti, serta disusun sesuai kebutuhan lokal. Karakteristik yang khas, penting untuk proses penyusunan peraturan bupati di Indonesia karena regulasi tersebut tidak selalu diawali dengan naskah akademik sebagaimana peraturan daerah. Kehadiran *policy brief* dapat menjadi alternatif instrumen akademik yang membantu melengkapi analisis kebijakan sebelum peraturan bupati ditetapkan.

Penerapan *policy brief* pada proses penyusunan peraturan bupati penting karena pengambil kebijakan membutuhkan data yang ringkas, jelas, dan mudah dipahami, sehingga regulasi yang dihasilkan lebih adaptif terhadap kebutuhan masyarakat, akuntabel, serta tidak hanya didasarkan pada kepentingan politik melainkan pada bukti dan pertimbangan rasional karena studi yang dilakukan Christian Dagenais dan Valéry

⁹⁰ Ogbonnaya, L. U., dkk. *Op.Cit.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

Ridde menunjukkan dokumen yang terlalu panjang tidak bisa dijamin dapat dipahami oleh pejabat pengambil keputusan.⁹⁴

⁹⁴ Dagenais, C., & Ridde, V. (2017). *Policy brief as a knowledge transfer tool: to “make a splash”*. Gac. Sanit, Vol. 32 No.3 Hlm. 204.