



**IMPLEMENTASI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH NOMOR 15 TAHUN 2016 TENTANG
PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KABUPATEN MAJALENGKA
KEPADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KABUPATEN
MAJALENGKA**

**Oleh : Otong Syuhada¹
Nita Ariyanti**

ABSTRAK

Tahap perencanaan merupakan tahap pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan daerah yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan peraturan daerah adalah penyusunan naskah akademik. Melalui kajian dan penyusunan naskah akademik diharapkan peraturan daerah yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakan. Namun dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka tidak disertai naskah akademik. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui proses pembentukan peraturan daerah dan faktor-faktor yang menyebabkan tidak adanya naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Majalengka. Berbagai teori yang dipakai untuk mengkaji penelitian ini adalah teori negara hukum, teori hukum murni, teori otonomi daerah, teori pembagian kekuasaan, teori legislasi, teori produk hukum daerah dan teori naskah akademik.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif karena dalam pelaksanaannya meliputi data, analisis dan interpretasi tentang arti dan data yang diperoleh. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan sesuatu, misalnya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, proses yang sedang berlangsung, akibat atau efek yang terjadi, atau tentang kecenderungan yang sedang berlangsung.

Hasil penelitian Penulis menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka dibentuk diluar prolegda Kabupaten Majalengka dan mengalami cacat prosedur atau tidak sesuai dengan sistem hukum nasional karena dalam pembentukannya tidak disertai naskah akademik. Hal ini merupakan kemunduran dalam pembentukan peraturan daerah.

Kata Kunci : Naskah Akademik, Peraturan Daerah

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Majalengka

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*). Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum serta mendasarkan pula pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan sistem hukumnya adalah sistem hukum Eropa kontinental (*civil law*) sebagai warisan dari pemerintah kolonial Belanda. Hal ini tercantum pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 yang menyatakan “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini”.² Sistem hukum Eropa kontinental (*civil law*) mengutamakan hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Oleh karena itu, Indonesia berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis. Walaupun demikian, dalam prakteknya kita juga mengenal adanya sistem hukum lain, yaitu sistem hukum Anglo saxon (*common law*), diantaranya adalah hukum agama, hukum adat, dan juga diakuinya yurisprudensi serta kewenangan hakim untuk menemukan hukum.³ Dasar hukum Indonesia menganut hukum Anglo

saxon adalah di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 ayat (1), (2) dan (3) yang menyatakan bahwa :

- (1) “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan”.
- (2) “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah mahkamah kostitusi”.
- (3) “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.⁴

Peraturan daerah adalah produk hukum daerah oleh kepala daerah dan DPRD. Isi peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang menurut hierarki lebih tinggi tingkatannya, sedangkan ruang lingkup peraturan daerah tidak boleh meluas ke daerah lainnya. Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.⁵

².Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Bab 1 Pasal 2

³.Gusman, *urgensi naskah akademik dalam pembentukan perundang-undangan yang baik*, <http://ejournal.undip.ac.id/index>, diakses pada tanggal 22 Maret 2017

⁴. Pasal 24 Ayat (1), (2), (3).UUD 1945,

⁵.Irwan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta : PT. Bina Aksara,

Secara komprehensif, peraturan daerah itu dibentuk bukan (hanya) disusun, dibahas, ataupun ditetapkan. Membentuk peraturan daerah berarti melakukan proses pembuatan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Untuk dapat menetapkan peraturan daerah, terlebih dahulu haruslah dibuat rancangan dari peraturan daerah tersebut. Membuat raperda yang baik sama halnya dengan membuat rancangan undang-undang.⁶

Tahap perencanaan merupakan tahap pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan peraturan daerah yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan peraturan daerah adalah penyusunan naskah akademik. Melalui kajian dan penyusunan naskah akademik diharapkan peraturan daerah yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakan. Naskah akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa peraturan daerah tersebut dibuat.

Keharusan adanya naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 56 ayat (2) yang menentukan bahwa rancangan peraturan daerah Provinsi

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.⁷ Dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ketentuan tentang adanya naskah akademik dalam rancangan peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1). Menyebutkan pemrakarsa dalam menyusun rancangan undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang.⁸ Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan Pasal 8 ayat (1) Menyebutkan naskah akademik disusun dalam rangka penyusunan rancangan undang-undang.⁹

Berdasarkan ketentuan diatas, naskah akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah. Selama ini naskah akademik sering kurang diperhatikan, sehingga sekalipun sudah sering diarahkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan salah satunya peraturan daerah harus disertai naskah akademik. Dalam praktiknya masih banyak peraturan daerah yang belum disertai naskah akademik seperti

1989, hlm 1.

⁶. Indawati, "Mekanisme Penyusunan dan Penetapan PERDA di Kabupaten Pangandaran", Penelitian, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

⁷. Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸. Pasal 5 ayat (1), Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah,

⁹. Pasal 8 ayat (1), Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka dalam penyusunannya tidak disertai naskah akademik.

Keberadaan naskah akademik sebenarnya merupakan suatu hal yang sangat strategis dan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap mengatur segala hal. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga menentukan keleluasaan yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan dapat berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian untuk kepentingan masyarakat maka masyarakat harus sama-sama diajak dalam merumuskan rancangan peraturan daerah sehingga ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan daerah yang diatur.¹⁰

¹⁰. Gusman, *urgensi naskah akademik dalam pembentukan perundang-undangan yang baik*, <http://ejournal.undip.ac.id/index>, diakses pada hari rabu tanggal 22 maret 2017 Pukul 19.00.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas maka yang menjadi identifikasi masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses pembentukan peraturan daerah di pemerintahan Kabupaten Majalengka ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan tidak adanya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses pembentukan peraturan daerah di pemerintahan Kabupaten Majalengka
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menyebabkan tidak adanya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka

D. Kerangka Pemikiran

Untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis maka untuk mempertajam analisa dalam penelitian ini digunakan berbagai teori yang relevan yaitu teori negara hukum, teori hukum murni, teori otonomi daerah, teori legislasi, teori produk hukum daerah dan teori naskah akademik.

Teori Negara Hukum diangkat

karena negara adalah identik dengan hukum, dimana ada tertib hukum disitu ada negara atau sebaliknya dimana ada negara disitu ada tertib hukum, jadi negara pada prinsipnya adalah suatu *Zwangs-Ordnung*, suatu tertib hukum yang bersifat memaksa.¹¹

Menurut Wirjono prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

1. alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.¹²

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang, tanpa dasar undang-undang, badan atau pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.¹³

Selanjutnya teori hukum murni Hans Kelsen ingin memurnikan

hukum dari unsur-unsur pikiran yang filosofis-metafisis, dan ingin memusatkan perhatiannya pada teori hukum yang abstrak dengan maksud untuk memperoleh Ilmu pengetahuan hukum yang murni. Pandangan Kelsen tentang tata hukum sebagai suatu bangunan norma-norma yang disusun secara *hierachis* yang disebut *Stufenbau* teori. Menurut teori ini, karena ada ikatan asas-asas hukum, hukum menjadi suatu sistem, ilmu hukum memenuhi syarat sebagai ilmu dengan obyek yang bisa ditelaah secara empirik, dengan analisa yang logis rational. Yang menjadi obyek studi adalah hukum positif.¹⁴

Peraturan daerah adalah hak otonomi daerah, istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa latin *autos* yang artinya sendiri dan *nomos* yang artinya aturan. Dari sudut itu kemudian beberapa sarjana memberi arti otonomi ini sebagai *zelwetgeving* atau pengundangan sendiri atau perundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri. Menurut RDH. Koesoemahatmadja, sesuai perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi itu selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), mengandung pula arti pemerintahan (*bestuur*).¹⁵

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranan yang membuka peluang

¹¹. Soehino, *Hukum Tata Negara : Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1985, hlm 84.

¹². Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rajawali, 2011, hlm 83.

¹³. *Ibid*, hlm 86.

¹⁴. Portal hukum Indonesia, *Hukum murni dalam pandangan Hans Kelsen*, www.suduthukum.com, diakses pada hari senin tanggal 10 juli 2017

¹⁵. *Ibid*, hlm 60.

memajukan daerah tanpa *intervensi* dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), Sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintahan pusat. Berbeda halnya dengan di negara federal, yang otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian sehingga unsur-unsur yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah unsur yang diserahkan oleh negara bagian.¹⁶

Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 mengatur asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Namun dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa pemerintahan daerah Propinsi, daerah Kabupaten, Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (masuk tugas pembantuan).¹⁷

¹⁶. Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung : Pustaka setia, 2010, hlm 85-86.

¹⁷. Ni'matul Huda, *Hukum Tata*

Pemerintahan daerah memberlakukan pembagian kekuasaan, pembagian kekuasaan adalah masalah yang selalu dihubungkan dengan ajaran Moetesquieu yang terkenal dengan sebutan *Trias Politika*. Walaupun pada kenyataannya ajaran Moetequieu sulit dilaksanakan, namun ajaran itu mengikat kepada kita, bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada didalam satu tangan, karena dengan demikian akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan (*Scheiding Van Macten*) yang lazim disebut kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif dengan pengertian bahwa untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan tersebut perlu dibentuk badan-badan tertentu terpisah satu sama lain (*Scheiding Van Macten*), sehingga dengan demikian tidak ada campur tangan antara badan-badan itu dalam melaksanakan kekuasaannya masing-masing.

Dalam ketatanegaraan yang lazim melakukan kekuasaan legislatif adalah parlemen atau DPR, sedangkan kekuasaan eksekutif ada pada Presiden atau Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri, dan kekuasaan yudikatif dipegang oleh badan-badan kehakiman. Selanjutnya, bahwa dalam ajaran *Trias Politika* itu terdapat suasana *check and balance* dimana dalam hubungan antar lembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing

Negara Indonesia, Jakarta : Rajawali 2011, hlm 328.

lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.¹⁸ Namun dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Pembagian memiliki pengertian proses mencairkan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu pihak/lembaga.¹⁹

Legislasi atau undang-undang adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan lainnya. Sebelum

disahkan undang-undang disebut rancangan undang-undang. Undang-undang berfungsi untuk digunakan sebagai otoritas, untuk mengatur, untuk menganjurkan, untuk menyediakan (dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan atau untuk membatasi sesuatu.

Suatu rancangan undang-undang diusulkan oleh anggota badan legislatif yaitu DPR sebagai legislator, eksekutif yaitu Presiden sebagai kolegislator dan selanjutnya dibahas bersama. Undang-undang dipandang sebagai salah satu dari tiga fungsi utama pemerintahan yang berasal dari doktrin pemisahan kekuasaan. Kelompok yang memiliki kekuasaan formal untuk membuat legislasi disebut legislator (pembuat undang-undang).

Proses dalam pembuatan undang-undang, keberadaan lembaga legislatif begitu berperan mengingat kewenangan yang dimandatkannya sebagai legislator. Di Indonesia, lembaga tersebut dimiliki oleh MPR, DPR, DPD. Walaupun Presiden memiliki sedikit kewenangan legislasi juga, akan tetapi Presiden bukan sebagai lembaga legislatif, melainkan lembaga eksekutif.²⁰

Lembaga legislatif daerah yaitu DPRD berwenang membentuk produk hukum daerah. Produk hukum daerah adalah produk hukum yang berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan

¹⁸. Moh Kusnadi Bintar R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1978, hlm 30-31.

¹⁹. Artur prapturo, *Teori pembagian kekuasaan*, <http://clickgtg.blogspot.com/2008/11>, diakses pada hari minggu tanggal 26 maret 2017 pukul 12.30.

²⁰. Wikipedia, *Legislasi*, <https://id.wikipedia.org/wiki>, diakses pada tanggal 7 april 2017.

pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.²¹

Dalam pembentukan peraturan daerah harus disertai naskah akademik agar tercapainya tujuan dari pembentukan peraturan daerah tersebut. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap peraturan daerah tersebut masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda provinsi atau perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.²²

E. Metode Penelitian

1. Spesifikasi penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif karena dalam pelaksanaannya meliputi data, analisis dan interpretasi tentang arti dan data yang diperoleh. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan sesuatu, misalnya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, proses yang sedang berlangsung, akibat atau efek yang terjadi, atau tentang kecenderungan yang sedang berlangsung. Fenomena disajikan secara apa adanya hasil penelitian diuraikan secara gamblang oleh karena itu penelitian ini tidak adanya hipotesis tetapi adalah pernyataan

²¹. Republik Indonesia, *permendagri Nomor 80 Tahun 2015* tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

²². Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011* tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 11.

penelitian.

Berdasarkan sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini bersifat deskriptif karena penelitian ini dimaksudkan untuk memberi data tentang proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Majalengka menurut permendagri serta pentingnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini, dengan menggunakan dua metode:

- a. Pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis teori-teori, konsep-konsep, pandangan, literatur serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
- b. Pendekatan yuridis empiris, yaitu dengan menganalisis mengenai pengaturan dan implementasi proses perencana-an peraturan daerah di Kabupaten Majalengka.

3. Tahap penelitian

Tahap penelitian dilakukan secara normatif karena dalam penelitian kasus tidak adanya naskah akademik dalam peraturan daerah penyertaan modal pemerintah kabupaten majalengka kepada PDAM Kabupaten Majalengka ini karena data utamanya adalah data sekunder (data yang sudah jadi) sehingga penelitian kepustakaan merupakan tahap penelitian utama, sedangkan tahapan lapangan hanya bersifat penunjang terhadap data kepustakaan tersebut di atas.

4. Teknik pengumpulan data
 - a. Teknik observasi (pengamatan langsung) yaitu penulis mengadakan pengamatan, pemantauan, dan pencatatan langsung ke lokasi penelitian yaitu Sekretariat Daerah Kabupaten Majalengka (Bagian Hukum).
 - b. Teknik *interview* (wawancara) adalah cara yang digunakan untuk mendapatkan data-data yang diperlukan sehubungan dengan obyek penelitian dengan cara tanya jawab langsung dengan pihak-pihak yang berkepentingan.
 - c. Studi Kepustakaan yaitu dengan mencari buku-buku dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan laporan ini.

5. Alat pengumpulan data
 - a. Untuk *observasi* digunakan catatan lapangan (catatan berkala), *anecdotal record* (daftar riwayat), *rating scale*, *mechanical devices*, atau studi kasus terhadap tidak adanya naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah penyertaan modal pemerintah daerah kabupaten Majalengka kepada PDAM kabupaten Majalengka.
 - b. Untuk *interview* menggunakan metode *nondirektive interview* (pedoman wawancara bebas) dengan menggunakan alat perekam.
 - c. Untuk kepustakaan alatnya buku literatur, undang-undang, dan sumber lain.

6. Analisis data
Pengelolaan data dilakukan setelah data terkumpul kemudian penulis melakukan analisis data, dan hipotesis yang diajukan diuji

kebenarannya melalui analisis tersebut jika data yang dikumpulkan berupa data kualitatif, maka pengolahan data dilakukan dengan cara menarik suatu kesimpulan deduktif-induktif, namun jika data yang dikumpulkan berupa jenis data kualitatif atau berupa angka-angka maka analisis data yang digunakan analisis data sistematis sebelum menarik kesimpulan secara kuantitatif.

7. Lokasi penelitian
Penelitian dilaksanakan di Sekretariat Daerah Kabupaten Majalengka yang beralamatkan di Jalan Jenderal Achmad Yani Nomor 01 Telp : (0233) 281002/281217 Kabupaten Majalengka Kode Pos 45418.

F. Pembahasan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Perda Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka.

1. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Pemerintahan Kabupaten Majalengka

Secara Formil Penyusunan produk hukum daerah yang berupa peraturan yaitu disebut dengan peraturan daerah diatur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Lebih tepatnya bisa dilihat pada Bab IV, telah dijelaskan sebelumnya bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan



penyebarluasan.

Tahap perencanaan menurut Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diwujudkan dalam program legislasi daerah. Prolegda merupakan wujud perencanaan dari peraturan daerah. Perencanaan merupakan unsur dalam manajemen, langkah awal sebelum melakukan sesuatu. Dari perencanaan akan tergambar tujuan yang hendak dicapai dan bagaimana setiap unsur terkait diorganisasikan dan bekerja untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Oleh karena itu, perencanaan mempunyai peran penting dalam pengelolaan kegiatan atau program. Prolegda sebagai bagian dari perencanaan pembangunan daerah dari sudut pandang perencanaan hendaknya juga mampu menggambarkan arah pembangunan hukum dalam kurun waktu tertentu, selain itu prolegda juga menjadi sarana untuk mengatur jalannya pembangunan daerah itu sendiri. Program pembentukan peraturan daerah atau yang disebut Propemperda Kabupaten disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam program legislasi daerah (Prolegda) Kabupaten. Prolegda Kabupaten ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas, namun ada juga peraturan daerah yang dibuat diluar prolegda jika dalam keadaan-keadaan tertentu seperti mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konplik, atau bencana, menindaklanjuti kerjasama dengan pihak lain, mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang

husus menangani bidang pembentukan perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintah daerah, akibat pembatalan oleh Menteri dalam negeri untuk perda propinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk perda Kabupaten/Kota, perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan. Hal ini ditegaskan dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Pasal 16 ayat (5).

Prolegda Kabupaten Majalengka tahun 2016 program penyusunan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka tidak tercantun, namun dengan adanya program pemerintah yaitu penghapusan hutang perusahaan daerah air minum terhadap pemerintah pusat melalui hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang disertai Permen Nomor 48 Tahun 2016 tentang Hibah Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah mengharuskan adanya pembuatan perda di luar prolegda yaitu Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka. Peraturan daerah ini dibuat dikarnakan Permen Nomor 48 Tahun 2016 tentang Hibah Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah ada setelah Prolegda ditetapkan. Sehingga Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada

Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka dibuat di luar Prolegda.²³

Untuk menyehatkan keuangan PDAM dalam rangka mendorong pencapaian target RPJMN 2015-2019 diantaranya 100% akses aman air minum, 0% kawasan pemukiman kumuh serta 100% akses sanitasi layak, Pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan program penghapusan piutang negara atas PDAM melalui mekanisme hibah kepada pemerintahan daerah yang diteruskan dengan penyertaan modal daerah (PMD) kepada PDAM. Rapat awal rencana program dimaksud dihadiri langsung oleh Bapak Bupati dan Bapak Ketua DPRD Kabupaten Majalengka pada tanggal 17 sampai dengan 18 Februari 2016 bertempat di Hotel Grand Sahid Jakarta.

Anggaran dan peruntukan belanja hibah pemerintah pusat sebesar Rp.3.912.436.373.000,00 kepada 107 Pemda sebagai pemilik PDAM yang harus diteruskan dengan PMD kepada PDAM telah ditetapkan dalam Pasal 20A Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan Negara Tahun Anggaran 2016 (telah dianggarkan dalam APBNP 2016). Dirjen perimbangan keuangan, kementerian keuangan telah menetapkan daftar daerah penerima dan alokasi hibah untuk penyelesaian piutang PDAM Pada negara tahun 2016 melalui surat S-36/MK.7/2016 perihal penetapan

²³. Wawancara dengan Entang sukarna, Kepala Sub Bagian perundang-undangan sekretariat daerah Kabupaten Majalengka bagian hukum, 15 Mei 2017.

pemberian hibah dalam bentuk non cash kepada pemerintah daerah dalam rangka menyelesaikan piutang negara pada PDAM, dimana Kabupaten Majalengka masuk dalam daftar tersebut dengan besaran alokasi hibah sebesar Rp.2.353.620.000,00.²⁴

Masih dalam tahap perencanaan Rancangan peraturan daerah diusulkan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) Kabupaten Majalengka kepada Bupati melalui sekretariat daerah bagian hukum. Rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh SKPD telah melalui kajian intern SKPD dan dapat melibatkan SKPD atau Instansi terkait dengan membentuk tim yang ditetapkan oleh Bupati. Rancangan peraturan daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka dilengkapi dengan :

- a. Aturan yang melandasi pengajuan Rancangan Peraturan Daerah; Yaitu Permendagri Nomor 48 Tahun 2016 tentang Pedoman Penetimaan Hibah Dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah, dan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada PDAM.
- b. File Rancangan Peraturan Daerah
- c. Nota Dinas

Dalam daftar lampiran di atas ada lampiran yang cukup penting

²⁴. Nota dinas dari Sekretariat Daerah Majalengka Bagian Ekonomi kepada Bupati Kabupaten Majalengka, perihal permohonan penganggaran penerimaan hibah non kas dan PMD non kas kepada PDAM Kabupaten Majalengka, 9 September 2016.

yang tidak disertakan yaitu naskah akademik. Naskah akademik tidak disertakan dikarenakan memang tidak dibuat dalam rancangan peraturan daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka.

Di dalam Ilmu Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, naskah akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) yang dikaji secara teoritis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya.

Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan

peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuris dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah masyarakat. Secara sosiologis naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomidan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar

sosial kuat. Dengan demikian naskah akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur. Dalam rangka melakukan kajian teoritis tersebut maka metode yang digunakan harus ilmiah sehingga dapat dipertanggungjawabkan validitasnya. Dalam konteks inilah metode penelitian hukum sangat penting peranannya sebagai cara menggali dan menganalisis bahan hukum primer maupun sekunder dalam sebuah penelitian hukum normatif dan/atau empiris.

Dengan demikian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal per pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam terlebih dahulu. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa pengkajian teoritis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak berwenang pembentuk peraturan sehingga ketika diterapkan ke masyarakat yang terjadi adalah penolakan-penolakan. Masyarakat merasa tidak memiliki (tidak ada *sense of belonging*) atas suatu peraturan perundang-undangan akibat proses pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutkan dan meminta pendapat mereka. Keberadaan naskah akademik yang sangat penting tersebut didukung dengan aturan hukum yang mengharuskan setiap penyusun peraturan perundang-undangan untuk menyusun naskah akademik.

Penyusunan naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dahulu masih bersifat fakultatif (bukan keharusan). Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 Pasal 3 ayat (1) yang menyebut istilah naskah akademik dengan istilah rancangan akademik untuk penyusunan undang-undang menentukan bahwa: “Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai rancangan undang-undang yang akan disusun”. Penggunaan rumusan frase “dapat pula” tersebut mengandung makna tidak harus sehingga Menteri atau Pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat tidak menyusun naskah akademik. Selain itu dalam Pasal 3 ayat (1) tersebut hanya diatur penyusunan naskah akademik untuk rancangan undang-undang sehingga beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang lain seperti Perda, PP, Perpresdan Perpu, tidak terikat ketentuan pasal tersebut. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional Pasal 13 diatur bahwa naskah akademik wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan rancangan undang-undang dalam hal Menteri lain atau Pimpinan lembaga Pemerintah non departemen telah menyusun naskah akademik rancangan undang-undang. Pengaturan ini membawa konsekuensi yuridis bahwasannya apabila Menteri lain atau Pimpinan lembaga Pemerintah non departemen

tidak atau belum menyusun naskah akademik rancangan undang-undang maka naskah akademik tidak wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan rancangan undang-undang. Pengaturan Pasal 13 tersebut lebih lanjut selaras dengan Pasal 16 ayat (2) yang menentukan dalam hal konsepsi rancangan undang-undang tersebut disertai dengan naskah akademik, maka naskah akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Konsekuensi yuridis Pasal 16 ayat (2) ini juga berupa tiadanya kewajiban menyertakan naskah akademik dalam pembahasan di forum konsultasi. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden juga tidak mewajibkan dibentuknya naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 ayat (1) Pemrakarsa dalam menyusun rancangan undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang. Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 56 ayat (2) yang menentukan bahwa rancangan peraturan daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.²⁵ Dalam Permendagri

²⁵. Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011* tentang

Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ketentuan tentang adanya naskah akademik dalam rancangan peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (1). Menyebutkan pemrakarsa dalam menyusun rancangan undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang.²⁶ Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 8 Ayat (1) Menyebutkan naskah akademik disusun dalam rangka penyusunan rancangan undang-undang.²⁷

Keberadaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya sangat strategis dan merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan apabila membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap untuk mengatur segala hal. Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sangat kuat terutama terhadap produk peraturan perundang-undangan yang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 56 ayat (2).

²⁶. Republik Indonesia, *Permendagri Nomor 80 Tahun 2015* tentang Pembentukan Produk hukum daerah, Pasal 5 ayat (1).

²⁷. Republik Indonesia, *Perpres Nomor 87 Tahun 2014* tentang peraturan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 8 ayat (1).

responsif dan aspiratif. Masyarakat lebih banyak menuntut keberadaan suatu peraturan perundang-undangan bukanlah kehendak penguasa (legislatif dan/atau eksekutif) belaka. Namun perlu adanya ruang-ruang publik yang memungkinkan suara rakyat tertampung dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan. Dengan adanya naskah akademik maka ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang sedang diatur. Sedangkan dalam konteks otonomi daerah, amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga menentukan keleluasaan yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian, untuk kepentingan masyarakat maka masyarakat harus diajak bersama-sama dalam merumuskan rancangan perundang-undangan di daerah. Hal ini tentunya tidak mengenyampingkan keberadaan wakil-wakil rakyat di DPRD. Perlu adanya kesinambungan peran antara masyarakat dengan DPRD karena pada kenyataannya wakil-wakil

rakyat yang berada di dewan tidak mampu mewakili seluruh aspirasi masyarakat yang sangat dinamis itu. Disinilah dibutuhkan kearifan bersama antara Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah dengan menyusun naskah akademik sebelum merancang peraturan daerah. Apalagi dengan adanya dasar hukum yang mengharuskan pembuatan naskah akademik dalam penyusunan rancangan peraturan daerah maka harusnya naskah akademik tidak akan terlewatkan lagi.

2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan tidak adanya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka

Faktor pertama tidak adanya naskah akademik dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka adalah karna peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah kabupaten Majalengka kepada perusahaan daerah air minum Majalengka ini dianggap peraturan yang ringan yang tidak membutuhkan kajian lebih dalam sehingga dirasa cukup tanpa mencantumkan naskah akademik.²⁸

²⁸. Wawancara dengan Entang sukarna, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan sekretariat daerah Kabupaten

Faktor kedua karna tidak ada alokasi dana untuk membuat naskah akademik, jika adapun lebih baik dialokasikan ke proses lain.

Faktor yang ketiga Alasan kenapa naskah akademik tidak dibuat karena untuk membuat naskah akademik memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit, sedangkan pada saat ini pemerintahan Kabupaten Majalengka dituntut untuk secepatnya membuat Peraturan daerah yang mengatur tentang penyertaan modal seperti yang dimandatkan dalam Permen Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 3 ayat (2) dan (3). Pemerintah daerah diberi waktu paling lambat satu bulan setelah hibah pemerintah pusat kepada pemerintah daerah hal ini ditegaskan dalam Permen Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 4 ayat (2).²⁹

Faktor selanjutnya adalah staf yang ada kurang memiliki keahlian dalam penyusunan naskah akademik dikarenakan latar belakang dari staf ahli pemerintahan daerah yang berbeda-beda

G. Kesimpulan

1. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka dibuat di luar Prolegda.
2. Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air

Minum Kabupaten Majalengka tidak disertai dengan naskah akademik. Hal ini adalah suatu kemunduran dalam pembuatan Peraturan Daerah dikarenakan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Majalengka disahkan walaupun dalam proses pembentukannya telah melanggar amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan Pasal 56 ayat (2) dan Permendagri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan dalam Rancangan Peraturan Daerah harus (wajib) disertai naskah akademik.

Saran

1. Pemerintah Kabupaten Majalengka hendaknya lebih selektif dalam menyusun prolegda agar tidak banyak atau tidak ada lagi peraturan daerah yang dibuat diluar prolegda.
2. Agar dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Majalengka tidak mengalami kemunduran serta Pemerintah Kabupaten Majalengka tidak melanggar yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan Pasal 56 ayat (2) dan Permendagri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan dalam Rancangan Peraturan Daerah harus (wajib) disertai naskah akademik hendaknya Pemerintah Kabupaten Majalengka selalu menyertakan

Majalengka, 15 Mei 2017.

²⁹. Wawancara dengan Teguh, *Kepala Sub Bagian Ekonomi sekretariat daerah Kabupaten Majalengka*, 15 Mei 2017.

naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Majalengka dan tidak ada lagi faktor apapun yang menjadi alasan tidak disertakannya naskah akademik dalam pembentukan peraturan daerah

Kabupaten Majalengka. Karena sudah selayaknya sebagai warga negara yang sadar hukum kita harus selalu mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Indawati, *“Mekanisme Penyusunan dan Penetapan PERDA di Kabupaten Pangandaran”* Yogyakarta : Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, *Penelitian* Tahun 2016

Irwan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta : PT. Bina Aksara, 1989

Moh Kusnadi Bintar R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama, 1978

Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rajawali, 2011

Soehino, *Hukum Tata Negara : Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta :

Liberty, 1985 Supervisor PT Gistex Indonesia

Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung : Pustaka setia, 2010

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan pembentukan perundang-undangan

Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Sumber Lain:

1. Makalah

Nota dinas dari Sekertariat Daerah Majalengka Bagian Ekonomi kepada Bupati Kabupaten Majalengka, *perihal permohonan penganggaran penerimaan hibah non kas dan PMD non kas kepada PDAM Kabupaten Majalengka*, 9 September 2016.



2. Internet :

Artur prapturo, *Teori Pembagian kekuasaan*
<http://clickgtg.blogspot.com/2008/11>

Gusman, *Urgensi naskah akademik dalam pembentukan perundang-undangan yang baik*
<https://www.google.co.id/uri?q=http://ejournal.undip.ac.id/index>.

Portal hukum Indonesia, *Hukum murni dalam pandangan Hans Kelsen*,
www.suduthukum.com.

Wikipedia, *Legislasi*,
<https://id.wikipedia.org/wiki>.

3. Wawancara

Wawancara dengan Entang sukarna, *Kepala Sub Bagian perundang-undangan sekretariat daerah Kabupaten Majalengka bagian hukum*, 15 Mei 2017.

Wawancara dengan Entang sukarna, *Kepala Sub Bagian Perundang-undangan sekretariat daerah Kabupaten Majalengka*, 15 Mei 2017.

Wawancara dengan Teguh, *Kepala Sub Bagian Ekonomi sekretariat daerah Kabupaten Majalengka*, 15 Mei 2017