

PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH : SUATU TINJAUAN TERHADAP PEMBENTUKAN PERDA YANG ASPIRATIF

Absori, Fatkhul Muin

Program Doktor Ilmu Hukum

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Surakarta, Indonesia

Email : absori_ums@yahoo.co.id

Abstrak — Otonomi daerah dibangun atas dasar amanat Pasal 18 UUD NRI 1945, dimana wilayah Indonesia terbagi atas beberapa susunan yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota. Setiap wilayah menjalankan urusannya sesuai dengan pembagian urusan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Distribusi urusan pada setiap wilayah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, membutuhkan aturan sesuai dengan pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, dimana ada 2 (dua) hal yang menjadi dasar dalam menjalankan urusannya, yaitu yang bersifat delegasi dan atribusi. Urusan-urusan yang terbagi diatur secara spesifik dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam beberapa urusan yang kemudian diturunkan dalam peraturan daerah, pada dasarnya perlu dilakukan kajian yang bersifat menyeluruh dan bersifat akademik, yaitu dalam bentuk naskah akademik sebagai bagian satu kesatuan dalam rancangan peraturan daerah untuk membentuk peraturan daerah yang berkualitas sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Naskah akademik memiliki fungsi sebagai kajian terhadap kebutuhan peraturan daerah dan implementasinya., oleh karena itu, naskah akademik harus menjadi dasar perumusan rancangan peraturan daerah. Selain itu, proses pelibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan salah satu syarat untuk mewujudkan perda yang aspiratif. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan normative, melalui telaah pustaka atau referensi yang berkaitan dengan permasalahan.

Kata Kunci : Otonomi daerah, pembuatan Perda dan pendekatan aspiratif.

I. PENDAHULUAN

Latar belakang Masalah

Pemahaman terhadap otonomi daerah adalah pembagian urusan yang tersusun secara hirarkhis antara

pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Otonomi daerah di Indonesia telah berjalan sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan perkembangan zaman, maka pola pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia berubah, termasuk konsepsi dasar dari implementasi otonomi daerah diseluruh daerah. Selain itu, pengertian dan makna otonomi daerah telah mengalami pergeseran mendasar sejak berlakunya Undnag-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974. Kemudian Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang pemerintah Daerah diganti dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah, karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap memiliki banyak kelemahan. Pemerintah daerah sebagai bagian dari struktur pemerintahan Indonesia atau disebut juga subsistem dari sistem pemerintahan negara Indonesia.¹ Pergeseran pemahaman otonomi daerah tidak terlepas dari perubahan sosial dan politik dimasyarakat yang menghendaki perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah yang ada saat ini sehingga lahirnya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sebagai undang-undang pemerintahan daerah yang baru.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kewenangan pemerintah dikelasifikasikan kedalam 3 (tiga) kewenangan, yaitu kewenangan absolut, kewenangan konkuren dan pemerintahan umum. Dalam menyelenggarakan kewenangan absolut, merupakan kewenangan yang sepenuhnya milik pemerintah pusat. Selain itu, kewenangan konkuren merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam pemerintahan umum, maka urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 23 tahun 2014, bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan

¹ B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, Perkembangan otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai*

Sekarang, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 1-2.

Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. Pendidikan; b. Kesehatan; c. Pekerjaan umum dan penataan ruang; d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan; f. Masyarakat; dan g. Sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. Tenaga kerja; b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. Pangan; d. Pertanahan; e. Lingkungan hidup; f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. Pemberdayaan masyarakat dan desa; h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. Perhubungan; j. Komunikasi dan informatika; k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. Penanaman modal; m. Kepemudaan dan olah raga; n. Statistik; o. Persandian; p. Kebudayaan; q. Perpustakaan; dan r. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: a. Kelautan dan perikanan; b. Pariwisata; c. Pertanian; d. Kehutanan; e. Energi dan sumber daya mineral; f. Perdagangan; g. Perindustrian; dan h. Transmigrasi.

Urusan-urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai pembagian urusan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan dapat dibuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, dimana pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dapat membentuk peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah, pada dasarnya secara umum diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah. Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain.

Rumusan Masalah

Dalam kajian mencakup sudut pandang, sebagai berikut :

1. Bagaimana produk perda yang selama ini ada, apakah sudah bersifat aspiratif?
2. Bagaimana model pembuatan perda yang bersifat aspiratif?

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

Dalam kajian ini, bertujuan sebagai berikut :

1. Memotret proses penyusunan produk peraturan daerah.
2. Merumuskan model penyusunan peraturan daerah yang aspiratif.

Manfaat Penelitian

1. Memberikan kontribusi bagi penyusunan perda yang berkualitas dan memberikan manfaat besar bagi masyarakat.
2. Memperkuat pelibatan masyarakat dalam setiap penyusunan regulasi di daerah, sehingga perda yang disahkan oleh DPRD dan kepala daerah tidak menimbulkan konflik di masyarakat dan menghasilkan perda yang aspiratif.

Kajian Pustaka dan Kerangka Teoritik

Kerangka dasar dalam otonomi daerah adalah penyerahan urusan yang bersifat hirarkhis. Dalam konsep otonomi daerah, urusan yang dilaksanakan antara susunan-susunan pemerintahan dibagi secara merata, sehingga berdasarkan pembagian urusan tersebut, maka pemerintah daerah dapat menyusun peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundang-undangan.

Berdasarkan teori *areal division of power*, dikenal dengan adanya sistem atau model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggarannya. Sistem ini membagi kekuasaan negara secara vertikal antara "Pemerintah Pusat" di satu pihak, dan "Pemerintah Daerah" di pihak lain. Didalam implementasinya terkandung berbagai macam format penyelenggaraan kewenangan (desentralisasi) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bawahan. Pada kenyataannya, terdapat perbedaan penerapan sistem pembagian kekuasaan antara negara yang satu dengan negara yang lain.² Tetapi dalam konsep otonomi daerah, maka pada setiap Negara hampir sama bahwa dasarnya susunan pemerintahan terbentuk secara hirarkhis.

Dalam kerangka otonomi daerah, maka adanya hubungan yang bersifat hirarkhis, menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:³

1. *Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara:*
UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
2. *Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli:*
Pada tingkat Daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara.
3. *Dasar Kebhinekaan:*
"Bhineka Tunggal Ika", melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan "spanning" yang timbul dari keragaman.
4. *Dasar Negara hukum.*

² Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparat Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan 2003), hlm. 4.

³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.85-87.

Dasar perkembangannya, paham Negara Hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Keempat dasar tersebut tidak dapat dipisahkan dalam upaya untuk menjaga kesatuan NKRI sebagai dasar dalam kehidupan berbangsa dan kehidupan bernegara. secara umum bahwa dalam rangka mengarahkan pelaksanaan pemerintahan ke arah yang disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

Karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah demokrasi, partisipasi, akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, berorientasi pada kepentingan rakyat, dan kerangka hukum. Karakteristik *good governance* tadi tidak bisa diwujudkan manakala penyelenggara pemerintahan yang baik tidak memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurus kepentingan masyarakat sendiri (setempat) menuju prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat setempat, sesuai dengan kondisi, potensi, dan karakteristik yang dimilikinya. Kewenangan dan tanggung jawab dalam membuat keputusan sendiri bukan hanya sekedar membuat keputusan agar rakyat dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, tapi juga kewenangan dan tanggung jawab dalam membuat sistem dan mekanisme akuntabilitas, bersikap transparan, dan terbuka, dan dalam penegakan hukum.⁴ Sehingga pelibatan secara aktif akan terbangunnya sistem penyelenggaraan pemerintahan berorientasi kepada kepentingan rakyat umum.

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum. Itu berarti, hukum bukanlah sekedar produk yang dibentuk oleh lembaga tertinggi dan/atau lembaga tinggi negara saja, tetapi hukum juga yang mendasari dan mengarahkan tindakan lembaga-lembaga tersebut. Hukum adalah dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan. Lembaga legislatif adalah parlemen yang merupakan pembuat undang-undang sesuai dengan kehendak rakyat. Di dalam negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan hukum melalui wakil-wakilnya di parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat sendiri. Kehendak mayoritas rakyat di dalam negara demokrasi menjadi kehendak negara, bahkan bisa

menjadi hukum negara tanpa harus dipersoalkan baik buruknya. Jadi kehendak rakyat menjadi sumber hukum yang mengikat.⁵ Sebagai sumber hukum yang mengikat, kedudukan rakyat merupakan kedudukan yang tertinggi dan berdaulat.

Dalam perkembangan saat ini, adanya banyak permasalahan terhadap peraturan daerah, yang mengakibatkan pembatalan terhadap peraturan daerah, paling tidak ada 3 (tiga) hal yang membatalkan peraturan daerah, antara lain :⁶

1. Bertentangan dengan ketentuan PUU yang lebih tinggi
Dalam menyusun Perda, legislator dan perancang tidak dapat sebebas-bebasnya merumuskan suatu ketentuan Perda. Mereka harus mempertimbangkan PUU yang lebih tinggi, seperti UUD Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Hal ini sesuai dengan asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori*, yang artinya apabila terdapat perbedaan pengaturan maka ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi melumpuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah. Dengan demikian, Perda menjadi tidak berlaku ketika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut di atas.
2. Bertentangan dengan Kepentingan umum
Perda yang akan diberlakukan tidak boleh mengakibatkan terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.
3. Bertentangan dengan Kesusilaan
Perda yang akan diberlakukan tidak boleh bertentangan dengan norma yang berkaitan dengan adat dan sopan santun, kelakuan, dan tata-krama masyarakat tempat Perda itu berlaku.

Problematika peraturan daerah yang dibatalkan lebih karena kegagalan dalam memahami kedudukan peraturan daerah dalam sistem hukum di Indonesia yang secara hirarkhis. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri, telah menghapus Peraturan Daerah di seluruh Indonesia.⁷ Problematika ini tidak terlepas dari proses penyusunan peraturan daerah, baik rancangan perda yang diajukan melalui inisiatif pemerintah atau peraturan daerah

⁴ M. Makhfudz, *Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah*, ADIL: Jurnal Hukum Vol. 3 No.2 Tahun 2012, hlm. 383.

⁵ Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila (Drafting Responsive And Participative Regulation Based On Pancasila Law Idealism)*, Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol. 10 No. 03 - September 2013, hlm. 210.

⁶ Purnomo Sucipto, *Ihwal Pembatalan Perda*, <http://setkab.go.id/ihwal-pembatalan-perda/>. Diakses pada tanggal 1 Mei 2016.

⁷ Secara umum sejak 2002 sampai 2009, melalui Keputusan Menetri Dalam Negeri, telah menghapus 406

Perda yang dianggap bertentangan. Bahkan menurut Menkumham saat itu, sebanyak 4.000 peraturan daerah dari 13 ribu peraturan daerah di seluruh Indonesia dibatalkan karena tidak memenuhi kualifikasi untuk diterapkan di masyarakat. "Ada sekitar 4.000 peraturan daerah (perda) terpaksa dibatalkan oleh Kementerian Hukum dan HAM karena tidak cocok diterapkan di masyarakat. lihat : <http://www.djpp.kemendikham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/1316-empat-ribu-perda-di-indonesia-dibatalkan.html>. Dikakses pada tanggal 1 Mei 2016.

yang merupakan inisiatif DPRD. Proses kajian rancangan yang tidak dikaji secara sistematis memberikan potensi yang besar terhadap terjadinya penyimpangan dan pertentangan terhadap peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Pasal 56 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah, bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dan begitu juga untuk rancangan peraturan daerah yang berlaku *mutatis mutandis*.

Keberadaan rancangan peraturan daerah dengan naskah akademik merupakan satu kesatuan dalam menyusun peraturan daerah, dimana naskah akademik merupakan proses kajian terhadap rancangan undang-undang dari berbagai aspek, sehingga kebutuhan akan naskah akademik merupakan bagian yang penting dalam setiap proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

II. METODE KAJIAN

Penelitian pada hakekatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah. Oleh karena itu, penelitian harus menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada. Penelitian ini tidak mungkin dilakukan dengan serta-merta dan sekali jadi. Penekanan pada aspek proses dari suatu penelitian akan lebih menonjolkan dimensi metodologi, yaitu dengan cara apa atau bagaimana peneliti melakukan kegiatan meneliti.⁸

Menurut Hillway yang dikutip oleh Kaelani, bahwa penelitian tidak lain dari suatu metode studi yang dilakukan seseorang melalui penyelidikan yang hati-hati sempurna terhadap suatu masalah, sehingga diperoleh pemecahan yang tepat terhadap masalah tersebut.⁹ Dalam penelitian bidang hukum, seringkali dikatakan orang bahwa penelitian hukum bukanlah penelitian ilmiah, oleh karena hukum merupakan suatu gejala yang bersifat normatif. Artinya, hukum telah merupakan kaedah-kaedah yang mengatur tingkah laku manusia didalam pergaulan hidup, sehingga sebelumnya telah ada hipotesa bahwa hukum itu telah benar. Padahal, penelitian bertujuan untuk menggali kebenaran, sedangkan hukum sudah merupakan kaedah-kaedah tentang tingkah laku yang benar. Ada pula pendapat yang menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan usaha yang diawali dengan suatu penilaian, oleh karena kaedah-kaedah hukum bersisi penilaian terhadap tingkah laku manusia.¹⁰ Hal tersebut menunjukkan seolah-olah bahwa dalam terjadi perdebatan bahwa hukum bukanlah penelitian, tetapi kalau dilihat pada sisi objektif, bahwa hukum merupakan bagian dari penelitian, karena hukum itu sendiri melihat pada aspek cita-cita hukum dan

kenyataan hukum. Objek kajian ini berkaitan dengan pembentukan perda yang aspiratif. Dalam kajian ini, menggunakan telaah normative dengan pendekatan filosofis dan perundang-undangan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembentukan Peraturan Daerah yang Aspiratif

Hukum, ialah setiap produk haruslah bersumber pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam lima sila Pancasila, dan keseluruhan Pembukaan UUD 1945. Setidaknya ada empat nilai dasar yang harus terpancar dalam setiap pembuatan hukum dan cita hukum Indonesia:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Keharusan ini sesuai dengan pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Hukum dibuat dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Hukum yang dibuat haruslah memuat nilai dan melalui proses yang demokratis. Keharusan ini ditempuh agar diperoleh hukum yang responsif dan populis.
4. Hukum harus berdasar pada nilai-nilai keutuhan dan kemanusiaan yang adil dan beradab.¹¹

Dengan dasar keempat tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah akan berorientasi kepada nilai-nilai yang berdasarkan kepentingan masyarakat.

Dalam perspektif hukum (*legislative drafting*), Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah telah mengkaji bahwa tolok ukur suatu Perda itu dikualifikasi sebagai Perda Bermasalah dan karenanya harus direvisi atau dibatalkan, disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:

1. Perda tersebut telah melanggar kaidah pembentukannya seperti melanggar prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan (Perda) yang baik;
2. Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; dan
3. Perda tersebut melanggar kepentingan umum, dan juga karena ada disharmonisasi antara Perda dengan SK Bupati/Walikota.¹²

Faktor-faktor tersebut yang pada akhirnya menimbulkan konflik di masyarakat.

Pemikiran dasar dari adanya peraturan adalah untuk menciptakan ketertiban bagi masyarakat secara umum. Oleh karena itu, perlu adanya pemahaman mengenai prinsip-prinsip hukum akan menentukan kualitas rancangan hukum dalam kebijakan akhir. Menyoroti

⁸ Soerjono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta : 2003, hlm. 106.

⁹ H. Kaelani, *Metode Penelitian Kualitatif Interdisipliner Bidang Sosial, Budaya, Filsafat, Seni, Agama dan Humaniora*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta : 2012, hlm. 1.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta : 1991, hlm. 139.

¹¹ Putera Astomo, *Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm. 583.

¹² Isrok, *Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah Dengan Tingkat Investasi Ke Daerah*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 16 Oktober 2009: 551 – 568, hlm. 561.

beberapa prinsip dasar pembuatan kebijakan, sebagai berikut:¹³

1. Peraturan-peraturan daerah seharusnya sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan daerah maupun nasional yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan sejenis lainnya atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Perda yang telah terbentuk dapat dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi jika Perda tersebut kewenangannya, dari aspek teknis ataupun materi muatan Perda, tidak konsisten dengan peraturan yang lebih tinggi, atau Perda tersebut mengacu pada peraturan yang sudah tidak berlaku lagi.
2. Peraturan-peraturan nasional perlu ditinjau ulang dan diperbaiki untuk memungkinkan daerah menyusun kebijakan-kebijakan berdasarkan ragam kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Seringkali Pemerintah Daerah menerapkan kebijakan-kebijakan yang tidak mencerminkan kenyataan yang ada di daerah hanya karena daerah memandang dirinya harus melayani kepentingan-kepentingan pemerintah pusat (Jakarta). Dengan demikian, proses perancangan hukum di Jakarta juga harus melibatkan daerah terkait untuk menjamin pelaksanaan, kesetaraan dan kesesuaiannya dengan kebutuhan pemangku kepentingan di daerah. Hal ini juga akan memberikan tanggung jawab pada daerah untuk pelaksanaannya.
2. Peraturan nasional maupun daerah seharusnya selaras dengan hukum dan norma adat setempat. Kebijakan nasional dalam era desentralisasi telah mengisyaratkan adanya pengakuan terhadap hukum lokal (desa atau adat) dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat berikut otonominya yang sempat hilang pada masa Orde Baru.
3. Peraturan-peraturan daerah seharusnya tidak bertentangan dengan asas-asas umum penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu:
 - a. Asas-asas formal dalam proses pengambilan keputusan, meliputi: asas kecermatan formal (kejelasan atas subjek, isi, dan pengertian), asas keseragaman perlakuan (*fair play*), dan asas larangan penyimpangan secara teknis (*detournement de procedure*); b.
 - b. Asas-asas formulasi keputusan, meliputi: asas pertimbangan, keadilan dan asas kepastian hukum formal
 - c. Asas-asas material keputusan, meliputi: asas kepercayaan atau harapan yang telah ditimbulkan, asas persamaan, asas kecermatan material, asas keseimbangan, asas penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*), dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*).

4. Peraturan-peraturan daerah tidak semestinya memiliki dampak-dampak negatif dalam aspek ekologi, lingkungan atau ekonomi baik bagi daerahnya maupun wilayah tetangganya.

Berdasarkan Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Perda memuat materi muatan:

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
2. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan dua hal tersebut, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, berdasarkan pasal 237, asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan UU No. 11 tahun 2012, dimana secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya. Oleh karena itu, dalam menyusun peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah, maka harus mengacu kepada beberapa asas materi penyusunan peraturan perundang-undangan, antara lain :

1. Pengayoman;
Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas Kemanusiaan
Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak

¹³ Sudirman, Dede Wiliam dan Siân McGrath, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi: Ketidakpastian, Tantangan, dan Harapan, Forests and Governance*

Programme Can decentralisation work for forests and the poor?, No. 7, April 2005, http://www.cifor.org/publications/pdf_files/desbrief/DesBrief7.pdf. Diakses pada tanggal 1 Mei 2016.

- asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. kebangsaan;
Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 4. Asas Kekeluargaan
Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 5. kenusantaraan;
Dengan “asas kenusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
 6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)
Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)
Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechts zekerheid*)
Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
 10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.
Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Prinsip-prinsip dasar dalam penyusunan naskah akademik adalah sebagai upaya untuk menciptakan kualitas peraturan agar tidak bertentangan satu dengan yang lainnya. Keberadaan Naskah akademik merupakan bagian yang baru dalam penyusunan peraturan perundang-undang sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004, dimana keberadaan naskah akademik bukan hanya sebagai prasyarat, tetapi sebagai bagian dari proses tahapan penyusunan peraturan daerah. Keberadaan naskah akademik yang mengkaji pada 3 (tiga) sudut utama yaitu, melalui kajian dari persepektif filosofi, sosiologis dan yuridis.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

Model Penyusunan Peraturan Daerah yang Aspiratif

Keterlibatan publik dalam setiap penentu kebijakan, keputusan hukum dan kekuasaan dapat menjadi daya laku yang efektif ketika sebuah peraturan atau kebijakan tersebut memiliki kemanfaatan bagi masyarakat. Hal ini seperti gagasan Eugen Ehrlich (1862-1922), seorang yuris berkebangsaan Austria penganut *legal pluralism* yang memperkenalkan konsep *living law of the people* (hukum yang hidup dari rakyat). Dalam konsepnya, Ehrlich berpendapat bahwa hukum yang hidup itu adalah berasal dari rakyat atau hukum yang relevan sesuai kehendak rakyat. Konsep tersebut kemudian diikuti oleh Roscoe Pound melalui teori hukumnya *law as a tool of social engineering* atau hukum sebagai alat perekayasa sosial. Politik hukum perundang-undangan dan kebijaksanaan akan sangat menentukan arah suatu kebijakan apakah memiliki nilai kemanfaatan atau kontraproduktif.¹⁴

Pemerintah mempunyai peran yang paling dominan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Alasan dari pernyataan tersebut sederhana, yaitu: Kesatu, pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Kedua, pemerintah juga yang

¹⁴ Wahyu Nugroho, *Op. Cit*, hlm. 2014.

paling mengetahui mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, di mana, dan bagaimana hukum itu dibuat. Ketiga, dalam organisasi pemerintah pula lah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembentukan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan. Dari ketiga alasan tersebut, terlihat peran pemerintah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat sentral dan mengakibatkan pemerintah menjadi berkuasa dalam pembentukan tersebut. Oleh sebab itu, untuk menyeimbangkan peran pemerintah yang sedemikian tadi perlu kontrol dari masyarakat. Namun, kontrol saja belum menjamin bahwa peran pemerintah yang begitu sentral tadi dapat diseimbangkan pada posisi yang proporsional karena kontrol itu sendiri hanya bersifat pengawasan saja tanpa memberikan kontribusi yang lebih dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Diperlukan juga partisipasi masyarakat untuk menyeimbangkan peran tadi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di negara kita.¹⁵

Idealism partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan publik, perlu didukung oleh budaya politik yang berkembang di lingkungan masyarakat itu sendiri.¹⁶ Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah.¹⁷ pentingnya pelibatan masyarakat secara langsung lebih kepada upaya yang bersifat preventif terhadap bentuk-bentuk penyimpangan pembentukan peraturan daerah.

Optik yang harus dilihat dari pembentuk peraturan-undangan yaitu bagaimana dapat mengharmonisasikan antara unsur *rechtstaats* yang kental dengan muatan kepastian hukum dan unsur *the rule of law* yang lebih condong kepada keadilan substansial, yakni keadilan yang bersumber pada masyarakat hingga akar rumput. Keadilan substansial inilah yang diharapkan oleh para anggota masyarakat sebagai adressat hukum pada saat suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan. Penggalian nilai-nilai yang hidup (*the living law*) di masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) dan budaya adat setempat untuk ditransformasikan ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan mendapat tempat tersendiri.¹⁸

Menurut Maria Farida Indrati S, bahwa masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga

swadaya masyarakat yang terkait. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD NRI 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Akan tetapi keterlibatan masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi lebih efisien sesuai dengan harapan kita bersama untuk mencapai suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Apabila suatu perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda.¹⁹

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka perlu juga dikemukakan pandangan W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:²⁰

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
 - a. Hak akses informasi pasif
 - b. Hak informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:
 - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
 - b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
 - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*) Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum. Sifat dasar dan peran serta adalah:
 - a. Keterbukaan (*openness*)
 - b. Transparansi (*transparency*).

Akses yang pertama tentu ini berkaitan erat dengan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, terutama pada pasal 7, 8 dan 9, dimana Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain

¹⁵ Wisnu Indaryanto, *Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Public Involvement In The Process Of Formation Of Legislation)*, Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol. 10 No. 03 - September 2013, hlm. 232.

¹⁶ Suharyo, *Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana Serta Problematikanya*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 4 No. 3 Tahun 2015. hlm. 440.

¹⁷ Tomy M Saragih, *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang*

Dan Kawasan, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011, hlm. 11.

¹⁸ Wahyu Nugroho, *Op. Cit*, hlm. 212.

¹⁹ Tomy M Saragih, *Op. Cit*, hlm. 12-13.

²⁰ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 85. Dalam Iza Rumesten, R. S. *Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 12 No. 1 Tahun 2012, hlm. 138.

informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan dan Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan. Selain itu, Kewajiban Badan Publik yang berkaitan dengan kearsipan dan pendokumentasian Informasi Publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan UU 14 Tahun 2008, bahwa Badan Publik wajib mengumumkan Informasi Publik secara berkala yang meliputi:

1. Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
2. Informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;
3. Informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
4. Informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan Publik salah satunya dalam proses penyusunan peraturan daerah, dimana pemerintah dengan DPRD harus menyampaikan kepada publik proses penyusunan peraturan daerah tersebut, sehingga tidak terjadi penyimpangan terhadap penyusunan peraturan daerah.

Akses kedua, dimana masyarakat diberikan pelibatan secara langsung dalam kebijakan pemerintah, dalam berbagai penyusunan peraturan daerah sudah dilakukan oleh pemerintah daerah, dengan cara musrembang mulai dari tingkat kelurahan sampai dengan tingkat provinsi sebagai upaya pelibatan langsung masyarakat, sehingga masyarakat ikut serta secara aktif dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terutama dalam penyusunan peraturan daerah dan akses ketiga adalah keadilan terhadap penegakan hukum dari aturan yang dibuat, lebih melihat kepada kepentingan masyarakat. Berdasarkan pasal 237 ayat (3) dan ayat (4), Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda dan pembentukan Perda dilakukan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, ada hal yang menjadi penting, yaitu setiap rancangan peraturan daerah harus diumumkan melalui media masa lokal sebagai upaya untuk menampung aspirasi masyarakat terhadap peraturan daerah tersebut dan dilaksanakan FGD (*Focus Group Discussion*), dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan perdanya.

Selain itu, bahwa Urgensi dari naskah akademis dalam proses pembentukan Peraturan Daerah antara lain naskah akademis merupakan media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Naskah akademis memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta dan latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnnya suatu masalah atau persoalan, sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Naskah akademis menjelaskan aspek filosofis, aspek sosiologis, yuridis dan aspek politik yang berkaitan dengan peraturan daerah yang akan dibuat. Naskah akademis memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari Perda yang akan dibuat, dan Naskah Akademis (NA) digunakan sebagai penyaring, penyematani dan upaya untuk meminimalisir unsur-unsur

kepentingan piolitik dari pihak pembentuk Peraturan Daerah (Perda). Di samping itu, NA memberikan pertimbangan bagi lembaga eksekutif dan legislatif dalam mengambil keputusan mengenai peraturan yang akan dibuat. Berangkat dari pemahaman terhadap urgensi naskah akademis dalam pembuatan peraturan daerah, keberadaan NA memang sangat diperlukan untuk sebuah Perda yang baik, aspiratif, partisipatif dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Kualitas NA pun perlu mendapatkan perhatian serius, NA yang tidak berkualitas akan menghasilkan peraturan daerah yang tidak berkualitas pula, untuk itulah diperlukan strategi dan proses penyusunan NA, sehingga menghasilkan NA partisipatif yang berkualitas.²¹ Keberadaan NA akan mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan masyarakat terhadap adanya peraturan daerah.

IV. KESIMPULAN

Kesimpulan

Dalam kajian ini, maka dapat disimpulkan, sebagai berikut :

1. Perda yang bersifat aspiratif merupakan bagian dari sistem pembangunan hukum yang berorientasi kepada keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai upaya untuk membangun perda yang aspiratif, maka seyogyanya asas –asas penyusunan peraturan daerah dapat diimplementasikan secara baik, sehingga tujuan dan orientasi disahkannya peraturan daerah oleh DPRD dan kepala daerah adalah untuk kepentingan rakyat secara utuh.
2. Untuk mewujudkan perda yang bersifat aspiratif, maka diperlukan akses informasi yang kuat bagi masyarakat, akses partisipasi secara aktif dan akses keadilan sebagai dasar tujuan dan orientasi perda serta kajian Naskah Akademik tidak hanya berorientasi kepada syarat, tetapi mampu mengidentifikasi masalah yang ada pada masyarakat daerah, sehingga perda yang dihasilkan akan berkualitas.

Saran

Dalam kerangka pembangunan otonomi daerah, maka peraturan daerah merupakan salah satu pendorong bagi terlaksananya otonomi daerah, oleh karena itu membangun peran serta partisipasi publik dalam setiap penyusunan regulasi penting, sehingga pembangunan daerah dapat berorientasi kepada kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparat Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan 2003.

²¹ Sutopo JK, *Naskah Akademis Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Rpjm) Kabupaten Sragen*

Tahun 2011 – 2016, Journal of Rural and Development, Volume III No. 2 Agustus 2012, hlm. 134.

- B.N. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, Perkembangan otda, Sejak Zaman Kolonial Sampai Sekarang*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- H. Kaelani, *Metode Penelitian Kualitatif Interdisipliner Bidang Sosial, Budaya, Filsafat, Seni, Agama dan Humaniora*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta : 2012.
- Iza Rumesten, R. S. *Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 12 No. 1 Tahun 2012, pp. 135-148
- Isrok, *Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah Dengan Tingkat Investasi Ke Daerah*, Jurnal Hukum No. 4 Vol. 16 Oktober 2009, pp. 551-568.
- M. Makhfudz, *Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Adil : Jurnal Hukum Vol. 3 No.2. Tahun 2012, pp. 380-340.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan _____, Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan _____, Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik _____, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan _____, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Putera Astomo, *Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, pp. 577-599.
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta : 1991.
- Soerjono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta : 2003.
- Suharyo, *Pembentukan Peraturan Daerah, dan Penerapan Sanksi Pidana Serta Problematikanya*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 4 No. 3 Tahun 2015, pp. 134.
- Sutopo JK, *Naskah Akademis Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Rpjm) Kabupaten Sragen Tahun 2011 – 2016*, Journal of Rural and Development, Volume III No. 2 Agustus 2012, pp. 125-136.
- Sudirman, Dede Wiliam dan Siân McGrath, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi: Ketidakpastian, Tantangan, dan Harapan*, *Forests and Governance Programme Can decentralisation work for forests and the poor?*, No. 7, April 2005, http://www.cifor.org/publications/pdf_files/descbrief/DescBrief7.pdf. unpublished.
- Tomy M Saragih, *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 Bulan Juli-September 2011, pp. 11-20.
- Purnomo Sucipto, *Ihwal Pembatalan Perda*, <http://setkab.go.id/ihwal-pembatalan-perda/>. Diakses pada tanggal 1 Mei 2016. unpublished.
- <http://www.djpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/1316-empat-ribu-perda-di-indonesia-dibatalkan.html>. unpublished.
- Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila (Drafting Responsive And Participative Regulation Based On Pancasila Law Idealism)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 03 - September 2013, pp 209-218.
- Wisnu Indaryanto, *Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Public Involvement In The Process Of Formation Of Legislation)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 03 - September 2013, pp. 231 – 236.